



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

PROCESSO N.º 70081127599 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO
DE ASSIS

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO FRANCISCO
DE ASSIS

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ FELIPE BRASIL
SANTOS**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 1.174, de 10 de outubro de 2018, do Município de São Francisco de Assis, que dispõe sobre a criação do Banco de Medicamentos. Lei de iniciativa parlamentar. Vício de iniciativa. Ingerência indevida do Poder Legislativo na atividade administrativa do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual. Criação de despesas, sem demonstração do impacto financeiro. Violação aos artigos 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, ambos da Constituição



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

*Estadual, e artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que se aplica aos municípios por força do artigo 8º da Constituição Estadual. Precedentes judiciais. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de São Francisco de Assis, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei n.º 1.174, de 10 de outubro de 2018, daquela Comuna, que *dispõe sobre a criação do “Banco de Medicamentos” do Município de São Francisco de Assis, e dá outras providências*, por afronta ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, inciso I, todos da Constituição Estadual, bem como nos artigos 2º, 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b”, 84, inciso III e 167, inciso I, todos da Constituição Federal.

Segundo o proponente, o projeto de lei que originou o diploma legal atacado foi apresentado pela Câmara de Vereadores do Município de São Francisco de Assis. Aduz que o ato normativo padece de vício de iniciativa, já que trata de serviços públicos e organização administrativa, matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Assevera que o ato normativo também padece de vício de inconstitucionalidade material, na medida em que cria programa permanente a ser suportado pela Administração Municipal, sem a correspondente previsão orçamentária. Postula, liminarmente, a



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

suspensão do ato normativo combatido e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/17). Junta documentos (fls. 18/40).

O pedido liminar foi deferido (fls. 46/50).

A Câmara Municipal de Vereadores de São Francisco de Assis, notificada, prestou informações no prazo legal. Argumentou que a iniciativa de lei, na hipótese dos autos, é do Poder Legislativo, nos termos do artigo 49 da Lei Orgânica Municipal vigente à época da tramitação do projeto apresentado por Vereador do Município. Referiu que houve sanção tácita do projeto de lei pelo Chefe do Poder Executivo. Ao final, pugnou pela improcedência da ação (fls. 71/79).

O Senhor Procurador-Geral do Estado, citado, ofereceu a defesa da norma, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, com base na presunção de constitucionalidade das leis (fl. 101).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. O ato normativo impugnado apresenta a seguinte redação:

LEI N° 1.174/2018

Dispõe sobre a criação do "Banco de Medicamentos" do Município de São Francisco de Assis, e dá outras providências.

Jeremias Izaguirre de Oliveira, Presidente da Câmara Municipal



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

de Vereadores de São Francisco de Assis, estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições legais:

Faço saber que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º- Fica instituído o "Banco de Medicamentos" do Município de São Francisco de Assis, com a finalidade de angariar medicamentos doados por Pessoas Físicas e Jurídicas para distribuição gratuita à população carente, especialmente aos idosos, através da Secretaria Municipal de Saúde, desde que apresentando o respectivo Receituário Médico.

Parágrafo Único: O programa terá como principal objetivo arrecadar, junto a indústrias farmacêuticas, consultórios médicos, farmácias e assemelhados, bem como entre as pessoas da comunidade, os medicamentos industrializados e aprovados para comercialização, no entanto, sem terem sido alteradas suas propriedades que garantam condições plenas e seguras para os fins que se destinam.

Art. 2º- O Banco de Medicamentos funcionará em ambiente próprio para o fim a que se destina, tendo como local um espaço dentro da Secretaria Municipal de Saúde.

Parágrafo Único: O Município fica isento de manter financeiramente os medicamentos no "Banco de Medicamentos", uma vez que farão parte do mesmo, somente aqueles doados e arrecadados, na forma contida no parágrafo único do Art. 1º.

Art. 3º- Todas as atividades para formação dos estoques, classificação e verificação do conteúdo e prazo de validade serão desempenhadas por profissionais das áreas médicas ou farmacêutica do quadro próprio do município, estudantes, estagiários e voluntários.

§ 1º. Os medicamentos doados devem estar em bom estado de conservação, inclusive ter embalagem com bula e prazo mínimo de 45 (Quarenta e Cinco) dias antes da data de vencimento.

§ 2º. Os medicamentos devem ser controlados através de seus respectivos nomes genéricos (substância ativa).

§ 3º. Os medicamentos devem ter também uma relação de similaridade nominal (nome comercial e genérico).

Art. 4º- O Banco de Medicamentos atenderá exclusivamente pessoas comprovadamente carentes, especialmente idosos, após visita, cadastro e relatório realizados por assistentes sociais do quadro próprio do Município e/ou voluntários.



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

Art. 5º- O medicamento só será fornecido, dependendo da existência em estoque, através de receita médica original, que deverá ser arquivada em local próprio para receituário.

Art. 6º. Os estoques de medicamentos devem ser relacionados e atualizados todas as semanas.

Art. 7º- O Município incentivará as doações ao Banco de Medicamentos, por meio de campanhas executadas pelo Setor Competente da Municipalidade e outros meios legais.

Art. 8º- O Poder Público Municipal poderá celebrar os convênios que se fizerem necessários à execução desta Lei.

Art. 9º- Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

3. Merece procedência a ação direta de inconstitucionalidade.

Com efeito, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios), dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Entre os princípios constitucionais, exsurge o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no artigo 2º da Constituição Federal¹. Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao



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

Chefe do Poder Executivo. A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Feitos tais aportes, observa-se que o Poder Legislativo de São Francisco de Assis, por melhores que tenham sido suas intenções, ao dispor sobre a criação do Banco de Medicamentos, que funcionaria por intermédio da Secretaria Municipal da Saúde, editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa.

De fato, no caso em análise, a lei municipal combatida padece de vício de iniciativa, porquanto, na melhor exegese dos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*², da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração, *in verbis*:

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...].

II – disponham sobre:

¹ Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário

² 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.



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

[...].

d) criação, estruturação e atribuição das Secretárias e órgãos da administração pública.

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...].

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

[...].

Cuida-se, assim, de matéria afeta exclusivamente à esfera executiva, tendo o Poder Legislativo se imiscuído na própria gestão da Comuna, atribuição que, como se sabe, toca ao Poder Executivo.

Postula-se a existência de uma *reserva de ato de administração*³, própria da esfera executiva, que não pode ser toldada por regulamentações legais excessivamente invasivas que acabem por esvaziar as escolhas políticas de governo.

Nesse sentido, é a lição de Hely Lopes Meirelles⁴:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos

³ Nesse sentido: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.060, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS. LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL COM O OBJETIVO DE AUTORIZAR A FORMALIZAÇÃO DE CONVÊNIO PELO EXECUTIVO COM ENTIDADES RELIGIOSAS. INCONSTITUCIONALIDADE. INCOMPATIBILIDADE COM A RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO (ARTS. 5º E 47, II, XIV E XIX, 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INVIABILIDADE DA ELABORAÇÃO, PELO LEGISLATIVO, DE LEI AUTORIZATIVA PARA ATUAÇÃO DO EXECUTIVO EM MATÉRIA DE SUA EXCLUSIVA COMPETÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA, COM EFEITO EX TUNC. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2258910-75.2018.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/05/2019; Data de Registro: 13/05/2019)

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 506/507.



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

municípios 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 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 à separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

[...] 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.

Desse modo, resta evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, uma vez que, como já mencionado, afronta o disposto nos artigos 1º, 8º e 82, inciso II, da Constituição Estadual.

Por consequência disso, a norma objurgada também positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição Estadual⁵,

⁵ Art. 10 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



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

vez que, como apontado, interfere indevidamente na gestão comunal de atribuição do Prefeito Municipal.

Acerca da indevida ingerência do Poder Legislativo no Executivo, já decidiu o Tribunal de Justiça Gaúcho:

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. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE ACERCA DE ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA DE SAÚDE. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Lei Municipal nº 3.088/2018 que trata sobre o primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada e estabelece prazo para seu início. Como consequência, altera a organização e



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

funcionamento das estruturas administrativas da Secretaria de Saúde. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Lei que padece de vício formal, na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública. Presença de vícios de inconstitucionalidade de ordem formal, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea d, 82, incisos II e VII, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076971415, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 12/11/2018)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA. LEI N. 2.104/2015. PROGRAMA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Preliminar irregularidade formal do processo rejeitada, na medida em que o Prefeito Municipal de Estância Velha, legitimado ativo para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, nos termos do artigo 95, § 2º, da Constituição Estadual, embora não tenha firmado a inicial, outorgou poderes específicos para propor a presente ação ao advogado que a firmou com a indicação objetiva e individualizada da regra legal impugnada, reputando-se, assim, válida a representação em conformidade com a orientação consolidada no STF e neste Órgão Especial. **É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que acabou regulando matéria eminentemente administrativa, resultando na interferência indevida até mesmo da estrutura organizacional da Administração Pública, ao indicar a necessidade de destinação de uma Secretaria específica para a Cultura no Município, desmembrando-se a Secretaria Municipal da Educação e Cultura atualmente existente, além de criar atribuições e serviços que, para sua implementação, certamente, demandarão maiores gastos não previstos na Lei Orçamentária. De mais a mais, in casu, o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da Separação dos**



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

Poderes. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal e material por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea d, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, da Constituição Estadual. PRELIMINAR REJEITADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066455122, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em 07/05/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BOM RETIRO DO SUL. LEI MUNICIPAL. PRELIMINAR DE IRREGULARIDADE NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL CORRIGIDA COM A JUNTADA DO INSTRUMENTO DE MANDATO COM PODERES ESPECÍFICOS. LEI QUE CRIA DESPESA PARA O EXECUTIVO E ALTERA O ORÇAMENTO. VÍCIO DE INICIATIVA, PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066102690, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 20/06/2016)

E tal posicionamento está em consonância com o magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que proferiu decisão consubstanciada em acórdão assim ementado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de criar



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

atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais. 2. Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas “c” e “e”, da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 4211, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-053 DIVULG 21-03-2016 PUBLIC 22-03-2016)

Além disso, a lei impugnada enseja, ainda, violação ao disposto nos artigos 149, incisos I, II e III⁶, e 154, incisos I e II⁷, da Carta Estadual, pois seu cumprimento gerará despesa não prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou no Orçamento Anual do Município de São Francisco de Assis, criando atribuições que, para sua execução, demandarão maiores gastos pela Administração Municipal, tais como contratação de servidores (artigos 3º e 4º da Lei Municipal n.º 1.174/2018 de São Francisco de Assis), reserva de espaço físico para o desempenho da atividade (artigo 2º da Lei Municipal n.º 1.174/2018 de São Francisco de Assis), além de elaboração de campanhas de

⁶ Art. 149 - A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

I - do plano plurianual;

II - de diretrizes orçamentárias;

III - dos orçamentos anuais.

[...].

⁴ Art. 154 - São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;

II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

[...].



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

divulgação do programa (artigo 7º da Lei Municipal n.º 1.174/2018 de São Francisco de Assis).

Este é o entendimento desse Tribunal de Justiça:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE PANTANO GRANDE-RS. PADRONIZAÇÃO DAS PLACAS INDICATIVAS DE NOMES DE RUAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS. ATRIBUIÇÃO NITIDAMENTE EXECUTIVA. PROPOSIÇÃO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUMENTO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Hipótese em que o proponente objetiva a declaração de inconstitucionalidade de Lei municipal de iniciativa parlamentar que instituiu a padronização das placas indicativas de ruas e logradouros públicos no Município de Pantano Grande, mediante a afixação de novas placas nas esquinas das vias públicas. 2. Configurada a violação do princípio da separação dos poderes, consubstanciada, aqui, na usurpação da iniciativa do Chefe do Poder Executivo para apresentar projeto de lei que dispõe sobre matéria essencialmente administrativa (no caso, a padronização de placas indicativas de ruas e logradouros públicos). Precedentes deste Órgão Especial. 3. A norma questionada, ao impor ao Poder Executivo Municipal a obrigatoriedade de substituição das referidas placas, acaba por gerar despesas não previstas no respectivo orçamento, inexistindo, tampouco, a indicação da respectiva fonte de custeio, o que resulta em afronta ao disposto nos arts. 149, incisos I, II e III, e 154, inciso II, ambos da Carta Estadual. Precedentes deste Órgão Especial. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70079368858, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 04/02/2019)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL DISPONDO ACERCA DE PINTURA DE FAIXAS DE SEGURANÇA EM FRENTE A TODA A REDE ESCOLAR MUNICIPAL, BEM COMO DA



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

OBRIGAÇÃO DO PODER PÚBLICO EM PROMOVER CAMPANHAS DE CONSCIENTIZAÇÃO. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. 1. A Lei - Pelotas nº 6.092/14 padece de vício formal e material, na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública. 2. A Lei em comento traz, no seu bojo, regramento que impõe à Administração Pública a tomada de providências, in casu, a colocação de faixa de pedestre em frente a todas as escolas municipais, bem como a promoção de campanhas de conscientização dos motoristas. Esta previsão, partindo de iniciativa do Poder Legislativo, deixa clara a inconstitucionalidade formal do diploma vergastado, em razão da inobservância da regra constitucional que assegura ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para editar leis a respeito da matéria, bem como em face à afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, expresso no art. 10 da CE-89. 3. A materialização do objeto da lei inquinada aumenta a despesa pública, sem que haja prévia dotação orçamentária, afrontando o estatuído nos arts. 149, I, II e III, combinados com o art. 154, I e II, todos da CE-89. 4. Caracterizada está a inconstitucionalidade da Lei - Pelotas nº 6.092, de 18MAR14. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061159901, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 22/06/2015)

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador⁸, fato que ganhou ainda maior relevância nos

⁸ Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.



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

últimos anos, em razão da acentuada crise fiscal por que passam diversos entes da federação.

E, justamente diante desse contexto, é que, recentemente, sobreveio ao ordenamento constitucional a Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro 2016, que *regula o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal*. Dentre as medidas adotadas em referida emenda, uma das mais importantes foi conferir *status* constitucional a uma regra legal, segundo a qual toda a concessão de incentivo ou benefício de natureza fiscal deve ser precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Sobreveio, então, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, *in verbis*:

Art. 113 - A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 95, de 2016)

Embora seja cediço, não custa ressaltar que o Pretório Excelso tem entendimento consolidado no sentido de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem índole constitucional:

Nesse sentido:

PRECATÓRIO - PAGAMENTO PARCELADO - ADCT, ART. 33 - NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS INTEGRANTES DO ADCT - RELAÇÕES ENTRE O ADCT E AS DISPOSIÇÕES PERMANENTES DA CONSTITUIÇÃO - ANTINOMIA



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

APARENTE - A QUESTÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO POSITIVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO . - Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo cujas partes integrantes devem manter, entre si, um vínculo de essencial coerência . - O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como estatuto de índole constitucional (RTJ 172/226-227). A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em consequência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado (RTJ 160/992-993) . - Inexiste qualquer relação de antinomia real ou insuperável entre a norma inscrita no art. 33 do ADCT e os postulados da isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento mediante precatórios, consagrados pelas disposições permanentes da Constituição da República, eis que todas essas cláusulas normativas, inclusive aquelas de índole transitória, ostentam grau idêntico de eficácia e de autoridade jurídicas (RTJ 161/341-342). - O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT - que não se estende aos créditos de natureza alimentar - compreende todos os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88, inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público. Precedentes.(STF, RE 215.107/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/11/2006, p. DJ 02/02/2007).



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

Calha gizar, por oportuno, que a norma constitucional em liça se aplica aos Municípios, por força do já referido artigo 8º da Constituição Estadual.

A lei em exame, como já frisado, criou despesas para a Secretaria Municipal da Saúde, sem demonstração do impacto financeiro sobre a Administração Pública, o que pode comprometer a gestão da Comuna, prejudicando a execução de todos os demais programas e serviços sob sua responsabilidade.

Por tudo isso, impositiva a procedência do pedido.

4. Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL no sentido de que seja julgado procedente o pedido, na esteira dos argumentos invocados.

Porto Alegre, 16 de maio de 2019.

MARCELO LEMOS DORNELLES,
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.
(Este é documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)