



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

PROCESSO N.º 70081805053– TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ERECHIM

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE ERECHIM

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUIS

DALL'AGNOL

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Erechim. Lei Complementar n.º 003/2019, de iniciativa do Poder Legislativo. Regulamentação do processo administrativo no âmbito municipal. Ingerência na esfera discricionária conferida ao Chefe do Poder Executivo para, respeitadas as balizas constitucionais, escolher a forma de organização da Administração Pública. Violação aos 8º, 10, 60, inciso II, alínea 'd', 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual. PARECER PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo **Prefeito Municipal de Erechim**, buscando ver declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 003, de 23 de maio de 2019, do Município de Erechim, que *regulamenta o Processo Administrativo no âmbito do Município de Erechim/RS*, por ofensa ao artigo 45, incisos IV e V, da Lei Orgânica Municipal, assim como aos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso VII, ambos da Constituição do Estado, combinados com o artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal.

Segundo o proponente, a Câmara Municipal de Vereadores, ao aprovar projeto de lei com origem parlamentar estabelecendo o regramento do processo administrativo no âmbito municipal, imiscuiu-se na esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar acerca de organização administrativa, gerando, ademais, incremento de despesas. Argumentou que a norma impõe indevida restrição aos procedimentos, determinando obrigações, rotina de trabalhos e atribuições a gestores e agentes políticos. Mencionou que a novel legislação envolve a disponibilização de diversos servidores para execução das atribuições previstas em seu texto legal, tornando inevitável o remanejamento ou a contratação de novos profissionais. Referiu decisões judiciais em prol de sua tese, postulando a concessão de liminar e, a final, a declaração de inconstitucionalidade



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

do ato normativo objurgado (fls. 04/25). Acostou documentos (fls. 26/420).

O pedido liminar foi parcialmente deferido, para que a suspensão dos efeitos do ato normativo se limite ao Poder Executivo (fls. 426/431).

A Câmara Municipal de Vereadores de Erechim, devidamente notificada, prestou suas informações, defendendo a inexistência de vício de iniciativa, tendo em vista autorização conferida ao Poder Legislativo pela Lei Orgânica Municipal de legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual. No que refere ao alegado aumento de despesa com a contratação de novos profissionais para atender as exigências legais, argumentou que o número de servidores municipais já é deveras elevado, o que garantirá a plena absorção das rotinas de trabalho criadas. Por fim, postulou a improcedência do pedido (fls. 453/461 e documento da fl. 462).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando pela sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fl. 466).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.



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

2. O proponente alega a inconstitucionalidade da integralidade do ato normativo sob exame com base em dois enfoques distintos: *a)* violação à competência privativa do Chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública, e *b)* criação indevida de despesas não incluídas nas leis orçamentárias.

Apresentadas tais considerações iniciais, passa-se à análise das disposições constitucionais afeitas ao tema.

Pois bem.

Como é cediço, o artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, aplicável, aos municípios, por força do disposto no artigo 8º, *caput*¹², da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

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.

¹ 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.

[...].

² Destaca-se que, doravante, todas as previsões da Constituição Estadual que serão mencionadas se aplicam aos municípios com base nesse artigo.



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

Trata-se, pois, de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos de lei que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Este o entendimento de Hely Lopes Meirelles³:

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 mesma linha estruturante, o disposto no artigo 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, estipula uma série de poderes e obrigações materiais a cargo do Chefe do Poder Executivo, *in verbis*:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...].

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

[...].

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

³ 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

[...].

Os dispositivos constitucionais trazidos a lume são corolários do princípio da harmonia e independência entre os poderes, sem o qual não se concebe o Estado Democrático de Direito, na sua moderna acepção. Esse postulado está expressamente consignado no artigo 10 da Carta Provinciana:

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

Quis o constituinte estadual, como se pode extrair da análise teleológica da norma, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional.

Do exame do texto legal ora questionado, percebe-se que, inobstante a elogiável intenção da Câmara de Vereadores Municipal, realmente houve exorbitância, já que adentrou em matéria que se insere no âmbito de atribuições constitucionais confiadas ao Chefe do Poder Executivo.

É que, nesse caso, a norma não se restringe a conferir concretude a princípio de estatura constitucional ou exigir do



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

Prefeito Municipal medida a que este já está obrigado, mas cuida de determinar, em diversos dispositivos (*ex vi* artigos 46, 53 e 60), prazo específico para que o Poder Executivo exerça seu papel, além de estabelecer prazo decadencial para que a anulação de atos administrativos (artigo 53), afetando a discricionariedade mínima indispensável a toda administração.

Esse é tema que, efetivamente, se insere na esfera discricionária do Senhor Prefeito Municipal, para, dentre as escolhas possíveis, decidir sobre a organização da administração pública, consoante dispõem os artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, cujo teor encontra-se alhures transcrito.

Há precedente do Órgão Especial do Tribunal de Justiça, cujo raciocínio, *mutatis mutandis*, corrobora o entendimento ora desenvolvido, no que pertine à criação de lei municipal de iniciativa parlamentar, estabelecendo prazos ao Poder Executivo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL Nº 3.862/2013 QUE ESTABELECE PRAZO DE ANÁLISE DE APROVAÇÃO OU IMPUGNAÇÃO DE PROJETOS PROTOCOLADOS NA SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO, MEIO AMBIENTE E URBANISMO DE CANGUÇU. VÍCIO FORMAL DE ORIGEM. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. Norma de iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Vício de origem, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo disciplinar questões relativas às atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública. Violado os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os poderes. Art. 60, II, alínea "d" da Constituição Estadual.



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

JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70055650766, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 14-10-2013)

No que refere especificamente à edição de lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo dispondo sobre regras de processo administrativo, o Tribunal Pleno da Corte Gaúcha já decidiu pela inconstitucionalidade por vício de iniciativa:

LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE ORIGEM. PROCESSO ADMINISTRATIVO. ANULAÇÃO E REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. REGRAMENTO SOBRE PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. É da iniciativa do Executivo tratar sobre processo administrativo, notadamente a anulação e revogação de atos da administração e eventual lapso decadencial, na medida em que há interferência com a atuação da administração pública, restando evidente a inconstitucionalidade formal. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70009341652, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 14-03-2005)

Pela pertinência, vale conferir excerto do acórdão da ação direta de inconstitucionalidade acima ementada, de relatoria do eminente Desembargador Arminio José Abreu Lima da Rosa:

“É plausível o argumento da ocorrência de vício de iniciativa na legislação impugnada, o que, inclusive, levou a que este Tribunal sobre ele viesse a se manifestar ainda que de forma incidental em sede de agravo de instrumento que apanhava questão diversa.



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

“Tal se colhe da manifestação do eminente Des. ARAKEN DE ASSIS, por ocasião do julgamento do AI 70007503865, da qual permito-me destacar a seguinte passagem:

‘2. Impende tecer breves considerações, antes de adentrar no exame do mérito, sobre a Lei 3.474/04, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Município de Bento Gonçalves.

‘Assinalo, desde já, que o referido diploma legal não tem aplicação na espécie, vez que não é dotado de eficácia retroativa. Mesmo que expressamente estivesse inserida disposição que determinasse a retroação dos efeitos da Lei 3.474/04, a inaplicabilidade subsistiria por outro fundamento: a lei é flagrantemente inconstitucional, porque restou subtraída do Chefe do Poder Executivo a prerrogativa para iniciar o processo legislativo de matéria cuja competência lhe é exclusiva.’

“Em suma, a referida lei, art. 1º, intentou estabelecer normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal, “visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da administração”.

“A atender o escopo com que inicia, impôs dever à administração de anular seus próprios atos, quando eivados de nulidades, ou de revogá-los, por critérios de conveniência, respeitados direitos adquiridos (art. 2º), coisa que, de resto, afigura-se como de manifesta obviedade jurídica.

“A seguir, estabeleceu lapso decadencial (5 anos), quanto à administração e a anulação de atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários, a contar da data em que praticados, salvo má-fé (art. 3º).

“E depois, art. 4º, resguardou a possibilidade da administração convalidar atos que apresentem defeitos sanáveis, desde que ausentes lesão ao interesse público e prejuízo a terceiros.

“É dizer, corresponde a referida lei à escolha dos artigos 1º, 53, 54 e 55 da Lei Federal n.º 9.784/99.



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

“Ao dispor sobre a atuação da administração pública, notadamente quanto à anulação e revogação de seus atos, afora a convalidação, dispôs sobre nítida esfera de atribuições da administração, temática cuja iniciativa legislativa fica restrita, no âmbito estadual, ao Governador do Estado (art. 60, II, “d”, CE/89). Por arrastamento as demais disposições da referida lei, atadas umbilicalmente aos artigos invocados, igualmente padeceriam da mesma falha.

“Observado princípio da simetria e os artigos 8º e 10 da Constituição Estadual de 1989, apresenta-se fortemente plausível a inconstitucionalidade do diploma legislativo atacado, em decorrência de vício de iniciativa.

(...)

“Depois, embora o caráter geral, verdade é que termina o regramento por dispor sobre a atuação de órgãos da Administração pública, como destacado no corpo do voto do eminente Relator.

“Por certo, há princípios gerais, que, por si, não caracterizariam tal ingerência (assim, o art. 2.º e seu parágrafo único: princípios que a Administração obedecerá e critérios a serem observados nos processos administrativos; o art. 3.º e os direitos dos administrados). Todavia, perdem maior sentido tais dispositivos quando desligados dos comandos correspondentes a normas de agir específico da Administração.

“Nenhum sentido há em preservá-los, atrelados que estão à razão de ser básica da lei: dispor sobre o agir administrativo em sede de processo administrativo.

“Terceiro aspecto está no relevo do processo (ou procedimento administrativo) em relação à própria atuação administrativa.

“Não se mexe, impunemente, em tão grave parcela da atividade administrativa, ainda que não envolvendo o relacionamento estatutário com os servidores públicos.

No mesmo sentido é o seguinte julgado:



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

ADIN. CANGUÇU. LEI Nº 2358/04, QUE REGULA O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO, POIS, DIZ COM A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E COM O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, A PAR DE CONTER DETERMINAÇÕES E ENCARGOS PARA O EXECUTIVO, INCLUSIVE, QUANTO AO PRAZO PRESCRICIONAL PARA O EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA. O ART. 61, §1º, II, "A" DA CARTA FEDERAL, PREVENDO A INICIATIVA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, TEM APLICAÇÃO SIMÉTRICA AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS, POR FORÇA DO ART. 8º DA CARTA ESTADUAL. O ENVOLVIMENTO DE TODOS OS ÓRGÃOS MUNICIPAIS NÃO RETIRA O VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. ADIN JULGADA PROCEDENTE, POR OFENSA ARTIGOS 8º, 10, 60, II "B" E "D" DA CARTA ESTADUAL E ART. 61, §1º, II, "B" DA CARTA FEDERAL. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70008451361, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em: 18-10-2004)

Por outro lado, a sustentada criação de despesas, salvo melhor juízo, não parece ter suporte, tendo em vista que o incremento de custo inexistente, já que as disposições legais, aparentemente, não exigem a contratação de novos servidores municipais ou qualquer outra forma de gasto em determinados setores da administração.

Por tudo isso, impõe-se o parcial acolhimento do pedido, para excluir o Poder Executivo do âmbito de aplicação do ato normativo municipal impugnado, preservando-se no que tange ao



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

Poder Legislativo, tendo em vista a autonomia para dispor sobre seu funcionamento.

4. Pelo exposto, opina o **MINISTÉRIO PÚBLICO** no sentido de que seja julgada **parcialmente procedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Porto Alegre, 26 de julho de 2019.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

AAM/LCA