



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

PROCESSO N.º 70082578980– TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE GRAVATAÍ

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE GRAVATAÍ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR RICARDO TORRES
HERMANN**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Gravataí. Lei n.º 4.094, de 15 de julho de 2019, de iniciativa do Poder Legislativo. 1. Preliminar. Necessidade de regularização da representação do proponente em prazo a ser fixado pelo Juízo, sob pena de extinção do feito sem resolução de mérito. 2. Mérito. 2.1. Artigo 1º, 'caput', que determinada a publicação, no 'site' oficial da prefeitura municipal, de todas as autorizações para corte de árvores ou licença ambiental para supressão de áreas verdes. Ausência de mácula. Dispositivo que dá reforço axiológico a princípios constitucionais relativos à Administração Pública, aos quais já está submetido, necessariamente, o Poder Executivo, notadamente ao princípio da publicidade. Temática própria da função fiscalizatória a que está incumbida a Câmara de Vereadores. 2.1. Parágrafos 1º e 2º do artigo 1º, os quais estabelecem a



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

obrigatoriedade da publicação da autorização no mínimo dez dias antes do serviço de corte de árvore ou de supressão de áreas verdes ou, em casos de urgência, no máximo dois dias úteis após o serviço, além de exigirem justificativa técnica por laudo. 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 e VII, todos da Constituição Estadual. PARECER PELA INTIMAÇÃO DO PROPONENTE PARA REGULARIZAR A REPRESENTAÇÃO NO FEITO E, NO MÉRITO, PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO 1º E DAS EXPRESSÕES 'JUSTIFICADA POR LAUDO TÉCNICO' E 'A QUAL DEVERÁ SE DAR NO PRAZO MÁXIMO DE DOIS DIAS ÚTEIS APÓS O SERVIÇO' CONSTANTES DO PARÁGRAFO 2º, AMBOS DO ARTIGO 1º DA LEI MUNICIPAL IMPUGNADA.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo **Prefeito Municipal de Gravataí**, buscando ver declarada a inconstitucionalidade da Lei n.º 4.094, de 15 de julho de 2019, do Município de Gravataí, que *dispõe sobre a publicação em meio eletrônico oficial de autorizações e licenças para corte de árvores ou supressão de áreas verdes no Município de Gravataí*, por ofensa aos artigos 8º, 60, inciso II, alínea “b”, e 82, incisos II e VII, todos da Constituição do Estado.



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

Segundo o proponente, a Câmara Municipal de Vereadores, ao aprovar projeto de lei com origem parlamentar estabelecendo requisitos para a publicação de autorizações e licenças para corte de árvores ou supressão de áreas verdes, imiscuiu-se na esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar acerca de organização administrativa. Referiu decisões judiciais em prol de sua tese, postulando a concessão de liminar e, a final, a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo objurgado (fls. 04/14). Acostou documentos (fls. 15/25).

O pedido liminar foi indeferido (fls. 31/34).

A Câmara Municipal, notificada, prestou informações, defendendo a constitucionalidade da norma, editada em observância ao princípio da publicidade. Argumentou que a lei impugnada não importa em aumento de despesa. Requereu, ao final, a improcedência da ação (fls. 51/57 e documentos das fls. 58/61).

O Procurador-Geral do Estado, citado, ofereceu a defesa da norma com fulcro no princípio da presunção de constitucionalidade das leis (fls. 64/65).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.

2. De plano, imperativo reconhecer que a representação do proponente se encontra eivada de irregularidade.

Isso porque a procuração da fl. 15 não contempla poderes específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em relação à norma fustigada, exigência



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

pacífica dessa Corte de Justiça e do Supremo Tribunal Federal para a viabilidade de apreciação do pleito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS PARA IMPUGNAR, POR MEIO DE ADI, A NORMA OBJETO DA AÇÃO. VÍCIO NÃO SANADO NO PRAZO CONCEDIDO. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. 1. É imprescindível a apresentação de instrumento de procuração com outorga de poderes especiais e específicos para impugnar, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, a norma que se pretende atacar, conforme já decidido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (ADI 2187 QO, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 24/05/2000, DJ 12-12-2003 PP-00062 EMENT VOL-02136-01 PP-00083). 2. No caso, não tendo o proponente promovido a regularização da representação processual no prazo concedido, é de rigor a extinção do processo, sem resolução de mérito, com fundamento no art. 485, inc. IV, do Código de Processo Civil de 2015. Precedentes do STF e do TJRS. PROCESSO JULGADO EXTINTO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, EM DECISÃO MONOCRÁTICA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70069093102, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 07/10/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL SANADO. JUNTADA DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS NO PRAZO CONCEDIDO. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. CONCESSÃO DE DESCONTO NO VALOR DE IPTU. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Tendo o proponente promovido a regularização da representação processual no prazo oportunizado, com a juntada de instrumento de mandato com outorga de poderes especiais e específicos para impugnar, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, a norma objeto desta ação, dá-se por sanado o defeito inicialmente constatado, na esteira da jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal



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

Federal e também deste Tribunal de Justiça. 2. De acordo com o entendimento sufragado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a competência para legislar sobre matéria tributária é concorrente, de forma que, tanto o Poder Legislativo quanto o Executivo são competentes para propor lei concedendo benefício de ordem fiscal, ainda que tal lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária. Desse modo, o dispositivo legal impugnado, oriundo de lei de iniciativa do Poder Executivo Municipal, que foi emendada pelo Legislativo e promulgada por este último, não padece de inconstitucionalidade, haja vista a competência comum para legislar sobre matéria tributária. JULGARAM IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063508758, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 31/08/2015)

Nessa linha, imperativa a intimação do proponente para que regularize sua representação processual, devendo o feito ser julgado extinto, sem a apreciação de seu mérito, apenas no caso de não atender o autor a este mister.

3. No mérito, merece apenas parcial acolhimento a pretensão deduzida na peça póstica.

A Lei Municipal n.º 4.094, de 15 de julho de 2019, do Município de Gravataí, está vazada nos seguintes termos:

LEI Nº 4094, DE 15 DE JULHO DE 2019.

Dispõe sobre a publicação em meio eletrônico oficial de autorizações e licenças para corte de árvores ou supressão de áreas verdes no Município de Gravataí.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ. FAÇO SABER, em cumprimento ao Artigo 51, §7º da Lei Orgânica Municipal, que a Câmara Municipal aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º - Toda autorização para corte de árvores ou licença



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

ambiental para supressão de áreas verdes deverá ser publicada em meio eletrônico oficial do Município de Gravataí.

§ 1º A autorização prevista neste artigo deverá ser publicada no sítio da Prefeitura de Gravataí, com antecedência mínima de dez dias do serviço de corte da árvore ou da supressão de áreas verdes, com a respectiva justificativa técnica.

§ 2º Em caso de urgência, justificada por laudo técnico, poderá ser realizado o corte de árvores ou supressão de áreas verdes pela Prefeitura ou por seus agentes delegados antes da publicação prevista no parágrafo anterior, a qual deverá se dar no prazo máximo de dois dias úteis após o serviço.

Art. 2º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no que couber.

Art.3º - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

O proponente alega a inconstitucionalidade da integralidade do ato normativo sob exame com base na violação à competência privativa do Chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública.

Ocorre, no entanto, que o exame da constitucionalidade da Lei vergastada, pelas suas particularidades, pressupõe uma leitura segmentada de seus dispositivos. Vejamos: o *caput* do artigo 1º estipula, apenas, a obrigatoriedade da divulgação das autorizações e licenças para o corte de árvores e supressão de áreas verdes no Município; já os parágrafos 1º e 2º do artigo 1º, por sua vez, fixam prazo mínimo de dez dias antes da realização do serviço de corte de árvore ou supressão de áreas verdes ou, em caso de urgência, prazo máximo de até dois dias úteis após o serviço, além de exigirem justificativa técnica por laudo.



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

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.

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:

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.

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

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 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;

[...].

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

[...].

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.



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

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.

3.1. No caso concreto, no entanto, o *caput* do artigo 1º da Lei Municipal n.º 4.094/2019 de Gravataí não tem como escopo a criação ou funcionamento de órgãos da administração pública; em verdade, nesse dispositivo de lei específico, o que se pretende, legitimamente, é dar máxima eficácia à transparência administrativa, fundamento indispensável para o regular funcionamento do Estado Democrático de Direito vigente, porquanto juridicamente organizado e submetido às próprias leis, o que demanda fiscalização constante da sociedade como um todo e impõe, como corolário, a devida publicidade dos atos administrativos.

Cabe ressaltar, ademais, que a publicidade dos atos administrativos, enquanto princípio que impõe a transparência no âmbito da administração pública, constitui mandamento de natureza constitucional, constando no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 19 da Carta Estadual, dispositivos que, não por acaso, dão



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

início, em cada esfera, à normatização da Administração Pública, *in verbis*:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

(...)

CAPÍTULO VII

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seção I

DISPOSIÇÕES GERAIS

*Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

(...)

CAPÍTULO IV

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seção I

Disposições Gerais

*Art. 19 -A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da **publicidade**, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte:(Redação dada pela Emenda Constitucional n.7, de 28/06/95)*

Nesse contexto, o dispositivo em estudo não faz mais do que exteriorizar, de modo expresso, uma obrigação preexistente emanada do ordenamento constitucional, que é conferir publicidade a seus atos. A previsão legal, assim, tem apenas uma função de reforço normativo.



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

A temática, além disso, encontra-se na órbita da função fiscalizatória inerente ao Poder Legislativo.

Nesse sentido, dispõe o artigo 70 da Constituição Estadual:

*Art. 70 - A **fiscalização** contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, e de quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Estado, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes, observado o disposto nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal.(Vide Lei Complementar n.º11.299/98)*

É relevante destacar, aliás, que o Órgão Especial desse Tribunal de Justiça tem iterativa jurisprudência reconhecendo a constitucionalidade de normas de iniciativa do Poder Legislativo que se restrinjam a determinar a publicidade de atos administrativos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. LEI Nº 608, DE 2017. DIVULGAÇÃO À POPULAÇÃO DE LISTAS DE MÉDICOS PLANTONISTAS EM TODAS AS ESFERAS PELO PODER PÚBLICO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. Trata-se de lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação da lista dos médicos Plantonistas e responsáveis pelo Plantão dos Postos de Saúde, Pronto-Atendimentos, Pronto-Socorro do Município e Serviços Terceirizados de Plantão Médico de Saúde instalados no município de Pantano Grande. A norma objeto de exame não teve por finalidade a criação ou o funcionamento de órgãos da Administração Pública, tampouco pode se dizer que a referida norma tenha o condão de interferir diretamente na prestação do serviço de saúde, ou, ainda, na forma de sua prestação aos munícipes, a exigir a iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. A referida lei, na verdade, imprime concretude ao princípio



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

constitucional da publicidade dos atos administrativos, conferindo transparência ao serviço público de saúde, iniciativa que deveria ser seguida, e não repelida. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079286407, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 25-03-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DO RIO GRANDE. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO QUE DETERMINA A DIVULGAÇÃO DE LISTAS DE ESPERA EM CONSULTAS, EXAMES E CIRURGIAS ELETIVAS. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. VIOLAÇÃO À INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA. 1. A lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que determina a divulgação de listas de espera de consultas, exames e cirurgias eletivas pelo sistema público de saúde do Município não padece de vício de iniciativa, na medida em que não cria atribuições à Secretaria Municipal de Saúde, tampouco interfere no funcionamento do serviço de saúde. 2. Norma que objetiva a concretude do princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, resguardando sua transparência. Constitucionalidade de leis similares, editadas em outros Municípios, reconhecida por este Órgão Especial. 3. Violação à privacidade dos pacientes que não se verifica, mormente porque não há obrigatoriedade de divulgação de prontuário médico e/ou diagnóstico. Ademais, a lei prevê regulamentação daquilo que for cabível pelo Poder Executivo, ocasião em que poderão ser adotadas medidas visando à proteção das informações a ser divulgadas. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080943996, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em: 27-05-2019)

(...) Longe de disciplinar a forma de prestação dos serviços públicos na área da educação ou imiscuir-se indevidamente nas atribuições dos cargos do quadro de pessoal e órgãos da municipalidade, as normas extraídas do art. 1º, caput, §§ 1º e 2º da Lei n.º 7.739, do Município de Santa Cruz do Sul, dão concreção ao princípio da transparência, decorrência da própria idéia de Estado Democrático de Direito e, em especial, do contido nos arts. 5º, XXXIII (regulamentado pela



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

Lei n.º 12.527/2011), 37, caput, e §3º, II, da Constituição Federal, reproduzido pelo art. 19, caput, da Constituição Estadual, tratando do direito fundamental à obtenção de informações de caráter público e da observância ao princípio da publicidade administrativa. Ao Poder Legislativo, a quem compete exercer o controle externo dos atos dos demais Poderes, afigura-se completamente possível criar obrigações e exigir a implementação de medidas com a finalidade de tornar a atuação pública mais transparente e próxima do cidadão, aproximando-se da almejada participação popular na Administração Pública, atendendo ao disposto na norma do art. 37, §3º, II, da Carta Magna. Reconhecida a constitucionalidade do art. 1º, §§ 1º e 2º da Lei Municipal n.º 7.739/2017.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70074203860, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 27-11-2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI 2.976/2016. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. DIVULGAÇÃO DA CAPACIDADE DE ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL. 1. A Lei 2.976/2016, que "dispõe sobre a determinação da divulgação da capacidade de atendimento, lista nominal das vagas atendidas, total de vagas disponíveis, e a lista de espera das vagas para a Educação Infantil no Município, e dá outras providências", conquanto deflagrada por iniciativa da Câmara Municipal, não conduz a vício de natureza formal do diploma em tela. 2. **Diploma legal que não disciplina o conteúdo, a forma de prestação ou as atribuições próprias do serviço público municipal relativo à educação infantil, cingindo-se a especificar a obrigação de divulgação e publicidade de informações acerca da capacidade de atendimento, vagas preenchidas e a preencher e critérios de classificação, cuja imperatividade já decorre do próprio mandamento constitucional constante do art. 37, caput, da CRFB.** 3. **Interpretação dos art. 60, inc. II, alínea "d", e 82, inc. III e VII da Constituição Estadual que deve pautar-se pelo princípio da unidade da Constituição, viabilizando-se a concretização do direito fundamental à boa administração pública, em especial aquela que se refere ao amplo acesso à educação pública infantil.** 4. **Necessidade de se evitar - quando não evidente a invasão de competência - o engessamento das funções do Poder Legislativo, o que**



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

equivalaria a desprestigiar suas atribuições constitucionais, de elevado relevo institucional no Estado de Direito. 5. Constitucionalidade da norma que se reconhece. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072679236, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 24/07/2017)

Há também jurisprudência do Pretório Excelso nessa mesma toada:

(...) Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 1º, II, e) (...) (STF, ADI-MC 2.472-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, 12-03-2002, v.u., DJ 03-05-2002, p. 13).

Assim, o texto do *caput* do artigo 1º da Lei Municipal n.º 4.094, de 15 de julho de 2019, de Gravataí não apenas está em conformidade com os ditames constitucionais, como se consubstancia em medida salutar politicamente.

3.2. Já no que atine aos parágrafos 1º e 2º do artigo 1º do ato normativo em análise, os Senhores Vereadores de Gravataí, em que pesem suas elogiáveis intenções, realmente exorbitaram da função fiscalizatória, adentrando em matéria que se insere no âmbito de atribuições constitucionais confiadas ao Chefe do Poder Executivo.



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

É que, nesse caso, a norma não se restringe a conferir concretude a princípio de estatura constitucional ou exigir do Prefeito Municipal medida a que este já está obrigado, mas cuida de determinar prazos específicos e exigir laudo técnico para que o Chefe do Poder Executivo exerça seu papel, afetando a discricionariedade mínima indispensável a toda administração.

Note-se que a publicação no *site* da Prefeitura Municipal das autorizações e licenças é, como se apontou, corolário do princípio da publicidade, razão pela qual o Poder Legislativo teria apenas concretizado seu conteúdo normativo. Situação diversa é a fixação de prazos peremptórios para essa publicação ou a exigência de laudos técnicos para a realização do serviço⁴. Esses são temas que, realmente, se inserem 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 e VII, da Constituição Estadual, cujo teor encontra-se alhures transcrito.

Há precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça, cujo raciocínio, *mutatis mutandis*, corrobora o entendimento ora desenvolvido:

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE/RS. LEI MUNICIPAL
Nº 701/2018. PUBLICAÇÃO INTEGRAL DO EDITAL QUE
CONTÉM REGRAS REGULAMENTARES DO PROCESSO
SELETIVO NO SITE OFICIAL DO PODER EXECUTIVO.
ESTABELECIMENTO DE PRAZO PARA A PUBLICAÇÃO**

⁴ Principalmente em casos urgentes, muitas vezes a elaboração de laudo técnico prévio se apresenta até mesmo inviável.



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

DO EDITAL E DE EVENTUAIS ALTERAÇÕES E RETIFICAÇÕES. I. Pretensão de declaração de inconstitucionalidade do dispositivo que dispõe sobre a obrigatoriedade de o edital que disponha processo seletivo simplificado para contratação e seleção de pessoal para a admissão em funções públicas temporárias e de excepcional interesse público da administração direta e indireta ser publicado na íntegra, contendo todas as regras regulamentares do processo seletivo, no site oficial do Poder Executivo Municipal durante todo o certame, que não se sustenta. Não versando a norma atacada acerca da criação, estruturação ou atribuições de órgão da Administração Pública, não há falar em inconstitucionalidade por vício de iniciativa. O mero fato de criar novo dever a ser cumprido pelo Poder Executivo não implica, por si só, em desrespeito à sua autonomia. Lei que, em razão de seu conteúdo, insere-se no exercício do controle externo da Administração Pública pelo Poder Legislativo, papel atribuído pela própria Constituição Federal. A divulgação ampla e integral do conteúdo dos editais em questão concretiza o princípio da máxima transparência. Medida que sequer implica em despesa para a Administração. Tese de inconstitucionalidade afastada, no ponto. II. Lei Municipal que disponha a respeito de prazo para publicação de editais, inclusive aqueles de alterações e retificações, em processo seletivo para contratação e seleção de pessoal do Município, por dispor sobre servidores públicos e a organização e funcionamento da administração pública, é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Caso em que a norma, que teve origem em projeto emanado do Poder Legislativo Municipal, fixou o prazo (quinze dias). Ofensa ao disposto nos arts. 61, § 1º, II, alíneas “b” e “c”, da Constituição Federal, e 60, II, “b”, e 82, VII, da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul. Inconstitucionalidade reconhecida, nos pontos. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE EM PARTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081575003, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 11-09-2019)

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



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

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 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)

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. 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)

Logo, inequívoca a inconstitucionalidade desses dispositivos.



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

Neste panorama, o Ministério Público manifesta-se pela parcial procedência da ação, com a declaração da inconstitucionalidade do parágrafo 1º e das expressões “justificada por laudo técnico” e “a qual deverá se dar no prazo máximo de dois dias úteis após o serviço” constantes do parágrafo 2º, ambos do artigo 1º da Lei Municipal n.º 4.094, de 15 julho de 2019, de Gravataí.

4. Pelo exposto, opina o MINISTÉRIO PÚBLICO
no sentido de que seja:

a) intimado o proponente para regularizar sua representação, acostando procuração com poderes específicos para propor ação direta em relação à norma ora atacada, sob pena de extinção do feito; e

b) no mérito, caso sanada a irregularidade formal, julgado parcialmente procedente o pedido, na esteira dos argumentos invocados.

Porto Alegre, 09 de outubro de 2019.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/LCA