



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

PROCESSO N.º 70083419242 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE CERRO LARGO

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
CERRO LARGO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR EDUARDO UHLEIN

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Cerro Largo. Artigo 28, inciso VII, da Lei Orgânica Municipal. Possibilidade de sustação de atos administrativos do Poder Executivo em casos que se mostrem contrários ao interesse público. Dispositivo legal em descompasso com o disposto nos artigos 49, inciso V, da Constituição Federal, e 53, inciso XIV, da Constituição Estadual. Normas de reprodução obrigatória pelos entes federados. Afronta ao princípio da simetria. Inconstitucionalidade consequencial do Decreto Legislativo n.º 16/2019, editado com fulcro no artigo 28, inciso VII, da Lei Orgânica, que susta ato administrativo de municipalização do ensino fundamental estadual. Matéria de natureza administrativa, que se insere na esfera discricionária



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

*do Chefe do Poder Executivo. Vício formal de inconstitucionalidade. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Violação aos artigos 10 e 82, inciso VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, 'caput', todos da Constituição Estadual. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Cerro Largo, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do artigo 28, inciso VII, da Lei Orgânica Municipal de Cerro Largo e, por arrastamento, do Decreto Legislativo n.º 16/2019, por afronta ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 10, da Constituição Estadual, e 49, inciso V, e 84, inciso VI, da Constituição Federal.

Segundo o proponente, o artigo 28, inciso VII, da Lei Orgânica Municipal, admite a possibilidade de sustação, pela Câmara de Vereadores, de quaisquer atos administrativos do Poder Executivo que exorbitem sua competência ou que se mostrem contrários ao interesse público. Afirmou que referida norma, de conteúdo indefinido e subjetivo, agride o princípio da independência entre os Poderes. Registrou que a autorização conferida ao Poder Legislativo pela Lei Orgânica fere, ainda, o princípio da simetria, já que desvirtua a previsão do artigo 49, inciso V, da Constituição Federal. Referiu que, com base nessa autorização legal, a Câmara de Vereadores editou o Decreto Legislativo n.º 16/2019 para sustar,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

dentre outras disposições, a realização de ato administrativo de municipalização do ensino, proibindo o Chefe do Poder Executivo de exercer plenamente a competência de gestão que lhe é atribuída pelo artigo 84, inciso VI, da Constituição Federal. Por fim, pleiteou a concessão de liminar, com o intuito de suspender os efeitos do inciso VII do artigo 28 da Lei Orgânica de Cerro Largo e, por arrastamento, do Decreto Legislativo n.º 16/2019, e a procedência do pedido (fls. 04/17 e documentos das fls. 18/63).

A liminar pleiteada foi deferida (fls. 69/75).

O Procurador-Geral do Estado, devidamente citado, ofereceu a defesa da norma, nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio da presunção de constitucionalidade das leis (fls. 94/95).

A Câmara Municipal de Vereadores de Cerro Largo, devidamente notificada, deixou de prestar suas informações no prazo legal (certidão da fl. 96).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o sucinto relatório.

2. As normas impugnadas estão assim redigidas:

Lei Orgânica Municipal

*Art. 28 - É da competência exclusiva da Câmara Municipal:
(...)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

*VII – sustar atos do Poder Executivo que exorbitem da sua competência, ou se mostrem contrários ao interesse público;
(...)*

DECRETO LEGISLATIVO 16/2019

SUSTA A REALIZAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS PELO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL OU CASO JÁ REALIZADOS, TORNA SEM EFEITO.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CERRO LARGO, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso II do art. 39 do Regimento Interno da Câmara Municipal e, considerando o disposto no art. 28, inciso VII, faz saber que a Câmara aprovou e eu promulgo o seguinte DECRETO LEGISLATIVO:

Art. 1º Fica sustada a realização dos atos administrativos abaixo relacionados pela Administração Pública Municipal de Cerro Largo. Caso já realizados os atos administrativos pela Administração, ficam sustados os seus efeitos:

a) Ato administrativo de municipalização do Colégio CIEP;

b) Ato administrativo de fechamento das seguintes escolas:

*b.1) Escola Municipal de Ensino Fundamental São Francisco;
e,*

b.2) Escola Municipal de Ensino Fundamental Dom Pedro II.

c) Ato administrativo de suspensão do transporte escolar público e gratuito, nos anos de 2019 e 2020, para as Escolas Municipais de Ensino Fundamental São Francisco e Dom Pedro II.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua promulgação, revogando as disposições em contrário.

Gabinete da Presidência, Cerro Largo, RS, aos 05 dias do mês de novembro do ano de 2019.

LAURI FELIPE WILCHEN

Vereador Presidente



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

3. Inicialmente, calha ser dito que o decreto legislativo impugnado encontra-se amparado na Lei Orgânica Municipal de Cerro Largo (artigo 28, inciso VII), a qual permite à Câmara de Vereadores sustar atos do Poder Executivo que exorbitem da sua competência, ou se mostrem contrários ao interesse público.

Com efeito, dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional elencadas no artigo 49 da Constituição Federal, destaca-se a constante no inciso V:

Art. 49 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

(...)

A validade jurídico-constitucional de decreto legislativo editado com fulcro no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal, pois, depende de o objeto de controle ser ato normativo emanado do Poder Executivo, além de ter havido exorbitância do poder regulamentar ou de terem sido extrapolados os limites da delegação legislativa.

O preceito do artigo 49, inciso V, da Constituição da República, corolário que é do princípio da harmonia e independência dos poderes (artigos 2º da Constituição Federal e 10 da Carta da Província) traduz norma de reprodução obrigatória pelos entes federados.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

No Estado do Rio Grande do Sul, a matéria é disciplinada pelo artigo 53 da Carta da Província, que assim dispõe:

Art. 53 - Compete exclusivamente à Assembléa Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

XIV - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;

(...)

Com efeito, a inteligência do artigo 8º, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul¹, que consagra o princípio da simetria, exige do arcabouço normativo que as normas constitucionais decorrentes do Poder Derivado observem coerência em relação às normas centrais da Constituição da República. Do princípio da simetria resulta um dever de não contradição entre as normas de organização de Estados e Municípios, sobretudo às relacionadas à repartição dos Poderes, à sua independência e harmonia².

Como consequência, as leis orgânicas municipais não podem conter dispositivos que sejam incompatíveis com esses parâmetros fixados nas Cartas Federal e Estadual, sob pena da norma assim editada ser considerada inconstitucional.

¹ Art. 8.º - 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 MIRAGEM, Bruno Nubens; ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Comentários à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. São Paulo: Forense, 2010. p. 37.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

Nessa ordem, claro o vício de inconstitucionalidade de que padece o artigo 28, inciso VII, da Lei Orgânica de Cerro Largo que amplia a possibilidade de a Câmara de Vereadores sustar atos do Poder Executivo para os casos que se mostrem *contrários ao interesse público*.

Quanto a tal aspecto, vale conferir a precisa observação do Desembargador Relator Eduardo Uhlein na decisão que deferiu o pedido liminar (fls. 73/74):

Ocorre que a parte final do inciso VII do art. 28 da LOM, ora questionado, confere ao Legislativo Municipal poder que não lhe é outorgado pelas normas constitucionais supratranscritas, ao prever de modo impreciso e mais amplo a possibilidade de sustar atos do Executivo que se mostrem contrários ao interesse público, o que concede aparente e anômala possibilidade de controle da própria discricionariedade administrativa conferida constitucionalmente ao Poder Executivo, o que decididamente não encontra correspondência com as citadas previsões contidas nas Cartas Constitucionais Federal e Estadual.

Nesse sentido, certo é que, em tese, na hipótese de o Executivo, ao editar ato normativo objetivando propiciar a fiel execução da lei, exceder de seu poder regulamentar, possível ao Legislativo sustar tais atos. Entretanto, incabível que se realize análise de mérito sobre quaisquer atos privativos e legais do Chefe do Executivo, vez que a organização e funcionamento da administração municipal compete privativamente ao Prefeito, a teor do art. 82, inciso VII, da Carta Estadual, também aplicável aos municípios.

Destarte, além de não guardar simetria com as disposições constitucionais, o diploma municipal aparentemente extrapola os limites reservados pela Constituição ao poder de fiscalização e controle reservado ao Poder Legislativo, em desrespeito ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, consagrado no art. 10 da Carta Estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

Nesse contexto, inarredável o reconhecimento de vício de inconstitucionalidade da **parte final** do inciso VII do artigo 28 da Lei Orgânica do Município de Cerro Largo, ante a ofensa ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 10 e 53, inciso XIV, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Entretanto, ao contrário do postulado pelo proponente na inicial, a parte inicial do dispositivo deve ser preservada, pois sua redação (*sustar atos do Poder Executivo que exorbitem da sua competência*) pode ser considerada compatível com os parâmetros federal e estadual antes transcritos.

Por outro lado, por arrastamento, também deve ser pronunciada a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo n.º 16/2019 de Cerro Largo, porquanto seu fundamento de validade reside justamente no artigo 28, inciso VII, da Lei Orgânica Municipal, aqui reputado inconstitucional.

Além disso, a matéria discutida no decreto legislativo sob lupa – sustação de ato administrativo de municipalização da Escola Estadual de Ensino Fundamental Dr. Otto Flach (CIEP) – é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a quem compete deliberar a respeito de matéria de cunho administrativo (municipalizar ou não as escolas estaduais).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

A medida adotada pela Casa Legislativa traduz claro impacto na seara administrativa municipal³, de molde a interferir na organização e funcionamento da Administração, ferindo os princípios da simetria, da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado:

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

Sobre a questão, esclarecedora a doutrina de Hely Lopes Meirelles⁴ que, com propriedade, analisa as atribuições outorgadas ao Poder Legislativo:

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

³ Depreende-se que a norma criada pelo Poder Legislativo interfere na gestão da administração pelo Prefeito Municipal, a quem cabe ponderar sobre a existência de condições efetivas para a municipalização do ensino fundamental, especialmente em tempos de aguda crise econômica estadual.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 605/6.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica

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

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. 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.

Noutro vértice, compete privativamente ao Prefeito Municipal exercer a direção da administração superior municipal e dispor sobre matéria administrativa, nos termos do artigo 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do já mencionado artigo 8º, *caput*, todos da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

(...).

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

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

Nesse contexto, forçoso concluir que medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo *adjuvandi causa*, ou seja, tão somente a título de colaboração, sob pena de usurpação de competência.

Esse o entendimento já consagrado, também, pela jurisprudência dessa Corte, como assentado no seguinte precedente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALEGRIA. DECRETO LEGISLATIVO Nº 006/2018. CONSULTA POPULAR PARA REABERTURA DE HOSPITAL NA LOCALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 8º E 82, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. É inconstitucional o Decreto, de iniciativa da Câmara Municipal, que estabelece a consulta popular para dispor acerca da abertura de hospital na localidade. Consulta que, caso aprovada, implica contratação e capacitação de servidores, além de recursos materiais e financeiros não previstos pela Lei Orçamentária. Compete ao Prefeito Municipal, por força do art. 8º c/c 82, inciso II, da Constituição Estadual, dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA MUNICIPAL. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080245780, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 15-04-2019)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Assessoria Jurídica**

Feitas tais considerações, merece ser reconhecida a inconstitucionalidade da **parte final** do inciso VII do artigo 28 da Lei Orgânica do Município de Cerro Largo e, por arrastamento, do Decreto Legislativo n.º 16/2019 de Cerro Largo.

4. Pelo exposto, opina o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência parcial da presente ação, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 09 de março de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.
(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

BHJ/LCA/CLM