



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

PROCESSO N.º 70083609503 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE LAJEADO

**REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
LAJEADO**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUÍS
DALL'AGNOL**

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 10.887, de 17 de setembro de 2019, do Município de Lajeado, que 'dispõe sobre serviços de terraplanagem, aterramento e colocação de materiais para empresas da cidade de Lajeado'. Normativa que teve leito em proposição oriunda do Poder Legislativo. Vício formal e material. Regulamentação que incumbe, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo. Precedentes jurisprudenciais. Violação ao princípio da separação dos poderes. Aumento de despesa. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, 'caput', 10, 60, inciso II, alínea 'd', 82, incisos II, III e VII, e 149, incisos I, II e III, da Constituição Estadual. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE LAJEADO**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 10.887, de 17 de setembro de 2019, do Município de Lajeado, que *dispõe sobre serviços de terraplanagem, aterramento e colocação de materiais para empresas da cidade de Lajeado*, por afronta ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II e VII, e 149, incisos I, II e III, da Constituição Estadual.

Segundo o proponente, a norma objurgada encontra-se eivada de inconstitucionalidade formal, uma vez que a competência legislativa para regular a matéria em questão - disponibilização de máquinas e de materiais para empresas privadas - é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, porquanto diz com a estrutura e organização administrativa. Sustentou, assim, a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Argumentou, ainda, que a lei implica em aumento de despesas, padecendo de mácula material de inconstitucionalidade. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/19). Juntou documentos (fls. 20/32).

A liminar pretendida foi deferida (fls. 40/44).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 63/64).

A Câmara Municipal de Lajeado, devidamente notificada (fls. 49/52), ficou-se silente (certidão da fl. 65).



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

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. A lei guerreada¹ encontra-se vazada nos seguintes termos:

Lei n.º 10.887, de 17 de setembro de 2019.

Dispõe sobre serviços de terraplanagem, aterramento e colocação de materiais para empresas da cidade de Lajeado.

ARILENE MARIA DALMORO, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Lajeado, Estado do Rio Grande do Sul.

FAÇO SABER, que a Câmara de Vereadores aprovou e eu PROMULGO a seguinte Lei, em conformidade com o Art. 90, § 5º § 6º da Lei Orgânica Municipal.

Art. 1º - Fica autorizado o Poder Executivo a conceder, para fins de instalação e ampliação de empresas, considerando a função social e expressão econômica do empreendimento de incentivos as empresas da cidade, inclusive entidades de cunho social mediante CNPJ.

I – execução de serviços de terraplanagem de até 15 horas máquina, até 05 cargas de materiais como brita, saibro e terra.

II – a empresa apta a ser beneficiada com tais incentivos, deverá ter a liberação da obra pelas Secretarias de Meio Ambiente e Planejamento, certidão de negativas de débito com a Secretaria da Fazenda.

Art. 2º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

¹ Fl. 22.



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

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

SALA DA PRESIDÊNCIA, 17 de setembro de 2019

*ARILENE MARIA DALMORO
Presidente*

REGISTRE-SE E PUBLIQUE-SE

*SÉRGIO LUIZ KNIPHOF
Secretário*

3. Efetivamente, merece acolhida a pretensão vertida na petição inicial.

A Câmara de Vereadores de Lajeado, ao editar norma, de iniciativa parlamentar², determinando a disponibilização de máquinas e materiais para empresa privadas, interferiu na gestão administrativa, nas atribuições e funcionamento da Administração Municipal, invadindo competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, dispositivos estes aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição da Província, *in verbis*:

*Art. 8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.
(...).*

² Consoante Mensagem de Veto das fls. 25/29.
SUBJUR N.º 213/2020



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

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.

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;

(...).

No caso não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea “d”, e do artigo 82, incisos II, III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da referida Carta, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, bem como dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal.

Na espécie, cuida-se de matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem a dispor sobre essa temática, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.



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

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.

(...).

Destarte, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, a qual dispõe sobre matéria administrativa própria do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

Quis o constituinte estadual, 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, o legislador municipal não dispõe de liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo - transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal - é condição de validade do próprio processo legislativo,

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



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

do que resulta uma vez não observada a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Nessa trilha, é oportuno compilar os seguintes julgados dessa Corte que destacam a existência de vício insanável de iniciativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÂMETROS DE CONTROLE. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. MUNICÍPIO DE ERECHIM. LEI Nº 214/2019 CONFERINDO REDAÇÃO AO ART. 3º DA LEI 5.145/2011 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. AMPLIAÇÃO DO PRAZO LEGAL PARA REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES IRREGULARES. MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INGERÊNCIA SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Situação em que um dos fundamentos da demanda é a incompatibilidade da norma com a Lei Orgânica Municipal, o que não se revela idôneo para o reconhecimento de inconstitucionalidade em controle abstrato, devendo a aplicação da lei objurgada ser compatibilizada com o ordenamento por meio dos critérios clássicos de interpretação das normas no curso de sua vigência e por ocasião do seu exame in concreto, dado que o parâmetro da ADI Estadual é a Constituição do Estado, salvo os casos de normas de reprodução obrigatória pelos Estados, quando, então, o parâmetro poderá ser a Constituição Federal. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que amplia o prazo legalmente estabelecido para a regularização de imóveis irregulares, em desacordo com o Plano Diretor, uma vez disciplinar matéria afeta ao Poder Executivo, regulando matéria eminentemente administrativa. De mais a mais, in casu, o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. PEDIDO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA EXTENSÃO,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082094954, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 18-12-2019)

*AÇÃO 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 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)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE CERRITO. LEI QUE REGULAMENTA CONSELHO TUTELAR. VINCULAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. ARTIGOS 8.º, CAPUT, 10, 60, II, "B" E "D", E 82, III E VII, CE. - A condição de autonomia e independência do Conselho Tutelar especificada no Estatuto da Criança e do Adolescente significa que ele é um órgão não comprometido com quem quer que seja, especialmente, de ordem política, devendo estar apto a cumprir com independência sua função. Não significa que não está atrelado a quaisquer dos Poderes do Estado. O Conselho Tutelar, por certo, não é uma Pessoa Jurídica de Direito Público, tem criação prevista na Constituição Federal e regulamentação em lei local, cuja competência de atuação, portanto, segue os limites do Município. Não tem competência confundida com os demais órgãos da administração e, por certo, não pode estar atrelado ao Poder Legislativo ou mesmo ao Poder Judiciário, pois o Conselho Tutelar é próprio para executar as funções estabelecidas na Lei Federal nº 8.069/90 e lei subsidiária municipal que completa sua competência. Desta forma, não restam dúvidas de que ele se vincula ao Poder Executivo da esfera administrativa municipal. - Cabendo ao Poder Executivo Municipal sua organização e estrutura, a ele cabe também a iniciativa dos projetos de lei a respeito do tema, nos termos do que estabelece o art. 60, II, "b" e "d", e art. 82, III e VII, ambos da Constituição Estadual. - Verificada afronta direta aos artigos citados, bem como aos Princípios relativos à Independência e Separação dos Poderes, tal como discorrem os artigos 8.º, caput, e 10, todos da CE/89, afigura-se inconstitucional, por vício formal, decorrente da usurpação de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, a lei de iniciativa de Vereador que regulamenta a função exercida pelos membros do Conselho Tutelar. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70071252803, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em: 20-02-2017)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.244/2015 DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO PODER



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

EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE POSTULATORIA DA PROCURADORA DO MUNICÍPIO. INOCORRÊNCIA. 1. Tendo o Prefeito Municipal de Canguçu outorgado mandato específico para o ingresso da presente ação direta de inconstitucionalidade à Advogada firmatária da petição inicial, fica afastada a arguição de ilegitimidade postulatória. 2. **Compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham não apenas sobre a criação e estruturação, mas também atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública, bem como sobre a organização e funcionamento desses órgãos.** 3. **Tratando-se de matéria de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não poderia a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de legislar instituindo o Programa Impulsão Agropecuária. Existência de vícios formal e material, com afronta aos art. 8º, art. 10, art. 60, inc. II, "d", art. 82, inc. III, da Constituição Estadual. Ação declaratória de inconstitucionalidade julgada procedente. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065371080, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 01/12/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 965/2009, DE SANTO ANTÔNIO DO PALMA, QUE INSTITUI O PROGRAMA DE CONTROLE SOBRE SERVIÇOS A SEREM PRESTADOS COM MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AOS MUNICÍPIOS. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70031580004, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em: 09-11-2009).

Avançando no exame em debate, em relação ao vício de inconstitucionalidade material, a norma legal questionada importa também em aumento de despesa para a administração pública municipal, face à necessidade de disponibilização de máquinas e de materiais para as empresas privadas que se instalarem e se



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

ampliarem do Município de Lajeado, implicando em investimentos e em deteriorização dos equipamentos. E o faz sem a devida previsão orçamentária, o que também é vedado, modo expresso, por meio do disposto nos artigos 149, incisos I, II e III, da Carta Estadual, “*in verbis*”.

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.*

Nessa senda, decidiu esse Colendo Tribunal de Justiça do Estado:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL Nº 3.900/2013. ALTERA VALOR PAGO AOS SERVIDORES PÚBLICOS A TÍTULO DE DIÁRIAS. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. É manifesta a inconstitucionalidade formal da Lei nº 3.900, de 05 de julho de 2013, do Município de Canguçu, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que dispõe sobre o valor a ser pago aos servidores públicos a título de diárias, matéria afeta a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, atritando com os artigos 8º, 10, 19, 60, II, "a" e "b", e 82, III e VII, todos da Constituição Estadual. Como também, padece de inconstitucionalidade material a lei indigitada ao acarretar aumento de despesas, sem prévia previsão orçamentária, afrontando o disposto nos artigos 149 e 154, I, Constituição Estadual. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055651509, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 14/10/2013)



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

Trata-se, assim, de norma que provoca aumento de despesas, em flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10⁴ da Constituição Estadual.

Logo, imperativa a procedência integral do pedido.

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 26 de março de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

AAM/DFM

⁴ Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.