



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

PROCESSO N.º 70083595199 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE LAJEADO

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE LAJEADO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR VICENTE BARROCO DE
VASCONCELLOS**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Lajeado. Lei Municipal n.º 10.820/2019. Determina a publicação, nos sítios eletrônicos dos órgãos da Administração Direta e Indireta, de listagem dos empregados de empresas prestadoras de serviços terceirizados. Projeto de lei de iniciativa parlamentar. Matéria administrativa. Iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Ofensa, também, aos princípios da separação dos poderes e razoabilidade. Vícios formal e material. Afronta aos artigos 8º, “caput”, 10, 19, “caput”, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, 149, I, II e III, e 154, incisos I e II, da Constituição Estadual. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PREFEITO MUNICIPAL LAJEADO**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal n.º 10.820**, de 20 de maio de 2019, que *prevê publicação nos sítios dos órgãos da Administração Direta e Indireta de listagem dos empregados de empresas prestadoras de serviços terceirizados*, do **Município de Lajeado**, por afronta ao disposto nos artigos 8º, 10, 19, *caput*, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II e VII, e 149, incisos I, II e III, da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que a norma vergastada está maculada de vício formal e material de inconstitucionalidade, pois invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo em matéria de organização administrativa, criando atribuições para os órgãos da Administração e aumentando despesas. Aduziu afronta aos princípios da separação dos poderes e da razoabilidade. Assentou que, tendo em vista a rotatividade dos empregados das empresas terceirizadas, o volume mensal de informações seria imenso, não havendo sentido em sua publicação, já que o controle dos gastos dessa natureza pode ser feito de outras formas. Ademais, as empresas contratadas não assumiram a obrigação de fornecer esses dados mensalmente, o que, também, trará ônus ao Executivo. Postulou, assim, a concessão de liminar e, a final, a procedência integral do pedido (fls. 04/17 e documentos das fls. 18/30).

A liminar pleiteada foi deferida (fls. 38/42).



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

A Câmara de Vereadores de Lajeado, devidamente notificada, manteve-se silente (certidão da fl. 67).

O Procurador-Geral do Estado, citado, ofereceu a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, defendendo sua manutenção no ordenamento jurídico (fls. 57/8).

É o breve relatório.

2. A norma municipal vergastada foi vazada nos seguintes termos:

LEI N.º 10.820, DE 20 DE MAIO DE 2019.

Prevê publicação nos sítios eletrônicos dos órgãos da administração direta e indireta, de listagem dos empregados de empresas prestadores de serviços terceirizados.

*MARCELO CAUMO, Prefeito Municipal de Lajeado, Estado do Rio Grande do Sul,
FAÇO SABER, que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:*

*Art. 1º Publicar-se-á nos sítios eletrônicos dos órgãos da administração direta e indireta, em local de fácil visualização, listagem mensal com os nomes dos empregados contratados por empresas prestadores de serviços terceirizados.
§ 1º Entende-se por empresas prestadoras de serviços terceirizados, para fins exclusivos desta lei, aquelas contratadas pela administração pública com contrato indicativo a "serviços de meio" terceirizados como vigilância, zeladoria, saúde, recepção, atendimento ao público direto ao cidadão/contribuinte, dentro da estrutura do governo.
§ 2º Na publicação da relação dos empregados, conforme*



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

estabelecida nesta lei, deverá constar o Número do Contrato da empresa terceirizada; CNPJ; Razão Social da Empresa; CPF do colaborador; Nome completo (sem abreviações) e Unidade da prestação do serviço. Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

LAJEADO, 20 DE MAIO DE 2019.

*MARCELO CAUMO
PREFEITO*

REGISTRE-SE E PUBLIQUE-SE.

*Elisângela Hoss de Souza,
Secretária de Administração.*

3. Efetivamente, merece acolhimento a pretensão deduzida na petição inicial.

A norma municipal em apreço, de iniciativa parlamentar (fls. 21 e 27), em que pese a louvável preocupação dos Senhores Edis com o bom desempenho de sua função fiscalizatória, ao determinar a publicação, nos sítios eletrônicos dos órgãos da Administração Direta e Indireta, de listagem mensal com os nomes dos empregados contratados por empresas prestadores de serviços terceirizados, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo, pois dispôs sobre matéria nitidamente administrativa, cuja deliberação era de competência da Administração Municipal, pois criou obrigações e despesas para órgãos do Executivo.

No caso, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II,



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

alínea “d”, da Constituição Estadual, aplicável, aos municípios, por força do disposto no artigo 8º, *caput*¹, 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 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 Meirelles²:

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

¹ 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 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.676.



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

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.

Note-se que a Lei n.º 10.820/2020 não disciplinou a publicização de dados da Administração Municipal, mas, sim, dados de propriedade das empresas prestadoras de serviços, impondo que conste da publicação a ser feita os nomes dos empregados contratados, seus CPFs, número dos contratos, unidades onde prestam serviço, CNPJ e razão social da empresa, criando obrigação para a Administração Municipal, não deixando margem ao Prefeito para que deliberasse sobre a conveniência e oportunidade de tal medida, com clara invasão de competência em matéria reservada ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, o disposto no artigo 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, aplicável, aos municípios, em simetria, por força do artigo 8º, *caput*, da Carta do Estado:

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;

[...].



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

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, por vício de iniciativa, visto que afronta o disposto nos artigos 8º, *caput*, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual.

Nessa mesma linha, a lei objurgada positiva, ainda, flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual, pois estabelece atribuições que deverão ser executadas pelos órgãos do Executivo.

Com efeito, o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitiu, 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. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta uma vez não observada a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Nessa linha, de resto, já se manifestou essa Corte de Justiça:



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. LEI Nº 8.427/2019 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. AUTORIZAÇÃO PARA A CRIAÇÃO DE AGÊNCIA MUNICIPAL DE EMPREGOS. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DESPESAS NÃO PREVISTAS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS OU NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO. É inconstitucional dispositivos da Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que invadem a competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, interferindo diretamente na organização e no funcionamento da administração pública, além de criar despesas ou realocação de recursos, em caso de efetiva criação da Agência Municipal de Empregos, órgão a ser mantido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Emprego. 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 III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154 incisos I e II, da Constituição Estadual. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083402164, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 22-05-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 468/2014 ORIUNDA DA CÂMARA DE VEREADORES DE PANTANO GRANDE. CRIAÇÃO DO PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS E À VIOLÊNCIA. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. AUMENTO DE DESPESAS. IMPOSSIBILIDADE. A Lei Municipal n.º 468, de 21 de outubro de 2014, oriunda da Câmara Municipal de Pantano Grande, que regulamenta o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência, apresenta vícios de ordem formal e material, afrontando os artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea "d", 61, inciso I, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. AÇÃO DIRETA DE



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

*INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.
UNÂNIME.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº
70064362007, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 14/09/2015)

Além disso, a lei impugnada enseja, ainda, violação ao disposto nos artigos 149, incisos I, II e III³, e 154, incisos I e II⁴, da Carta Estadual, criando atribuições que, para sua execução, demandarão maiores gastos e investimentos pela Administração Municipal, que poderá, ainda, ter que renegociar os contratos firmados com as prestadoras de serviço para ajustar o fornecimento mensal desses dados, como salientado pelo proponente, não havendo dúvida de que as providências necessárias para atender essa determinação legal, em especial sua atualização mensal, tornará necessária a adoção de novas rotinas e a abertura de canais de comunicação mais ágeis, impondo a contratação de técnicos para o desenvolvimento dessas ferramentas, o que gerará ônus ao ente público.

Este é o entendimento desse Tribunal de Justiça:

³ 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;

[...].



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

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VACARIA. LEI Nº 4.506/2019 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. DISPOSIÇÃO SOBRE DIREITO DO CONSUMIDOR. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. IMPOSIÇÃO DE MULTA E FISCALIZAÇÃO. INGERÊNCIA SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que regula matéria relativa a direito do consumidor e de responsabilidade por dano ao consumidor, matérias cuja competência legislativa é da União, em concorrência com os Estados e o Distrito Federal. De mais a mais, in casu, o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. Ainda, a imposição de multa pela Secretaria da Fazenda em caso de descumprimento das obrigações previstas ao comerciante pela lei local, também **importa em aumento de despesas da Administração Pública**, pela necessidade de composição de pessoal para a fiscalização de cumprimento da norma e imposição das penalidades. **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, inciso I, da Constituição Estadual**, combinados com o artigo 24, incisos V e VIII, da Constituição Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083333716, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 30-04-2020)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL N.º 1.689/2007. **PROGRAMA EMERGENCIAL DE COMBATE AO DESEMPREGO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.** Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Novo Hamburgo com o fim de ver declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 1.689/2007, que instituiu o programa de combate ao desemprego no âmbito municipal. **Iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo municipal para a edição de lei que disponha acerca de***



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

atribuições (v.g., execução de programas governamentais) dos órgãos da administração pública (art. 60 da CE). É vedado dar início a "programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais" (art. 154, I, da CE), cuja iniciativa é do Poder Executivo (art. 149 da CE). Violação aos arts. 10; 60, II, "b"; 82, III, VII; e 154, I, da CE. Precedentes deste Órgão Especial. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70027640580, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 25/01/2010)

Por fim, clara, também, a violação aos princípios da razoabilidade e eficiência administrativa, insculpidos no artigo 19, *caput*, da Carta Estadual, não se mostrando compreensível a determinação de que sejam, mensalmente, divulgadas as informações sobre as contratações realizadas pelas empresas terceirizadas - que, como se sabe, apresentam uma grande rotatividade de mão-de-obra - quando os gastos da Administração com essas contratações de serviços podem ser fiscalizadas de forma menos onerosa, sem prejuízo da necessária transparência das ações administrativas.

Como corolário, impõe-se o acolhimento integral do pedido.

4. Pelo exposto, opina a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL em exercício no sentido de que seja julgado **procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei Municipal n.º 10.820/2019**, do **Município de Lajeado**, por afronta ao disposto nos**



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

artigos 8º, *caput*, 10, 19, *caput*, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual.

Porto Alegre, 03 de junho de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

VLS/IH