



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

**PROCESSO Nº 70084144633 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE SANTA CRUZ DO SUL

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE SANTA CRUZ  
DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ARMÍNIO JOSÉ ABREU  
LIMA DA ROSA**

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Santa Cruz do Sul. Artigos 68-A, 71-A e 77-A da Lei Orgânica Municipal. Fixa prazo de 120 dias para que o Prefeito possa renomear, para o mesmo cargo, Secretários Municipais, Administrador de Distrito e servidores comissionados deles exonerados. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, “caput”, 10, 19, “caput”, 32, “caput”, 60, inciso II, alíneas “b” e “d”, e 82, incisos III e VII, todos 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 DE SANTA CRUZ DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio dos **artigos 68-A, 71-A e 77-A da Lei Orgânica do Município de Santa Cruz do Sul**, por afronta aos artigos 2º, 8º, *caput.* 10, 20, *caput.* 32, 60, inciso II, alíneas “b” e “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (fls. 05/33 e documentos das fls. 34/52).

O proponente sustentou, em síntese, que os dispositivos impugnados, inseridos na Lei Orgânica Municipal por meio de emenda de iniciativa parlamentar, ao estabelecer prazo de 120 dias para renomeação de servidores ocupantes dos cargos de Secretário Municipal, Administrador de Distrito e de cargos em comissão, impuseram severa restrição ao Chefe do Poder Executivo, interferindo na gestão municipal e na livre nomeação de servidores comissionados, invadindo competência privativa do Prefeito Municipal e malferindo o princípio da separação dos poderes. Salientou que o próprio órgão de assessoramento da Casa Legislativa alertou para o vício de inconstitucionalidade existente, mas, ainda assim, o projeto foi aprovado. Postulou, por fim, a suspensão dos efeitos dos preceitos atacados e, a final, a procedência integral do pedido.

A Câmara de Vereadores de Santa Cruz do Sul, notificada, manteve-se silente (certidão da fl. 91).



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

O Procurador-Geral do Estado, citado para os fins do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, defendeu a manutenção dos dispositivos fustigados no ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 89/90).

É o breve relatório.

2. Os preceitos impugnados, cuja inserção na Lei Orgânica Municipal se deu por força da aprovação da Emenda à Lei Orgânica nº 12, de 26 de novembro de 2019, oriunda de projeto de iniciativa parlamentar (fls. 36/42), foram vazados nos seguintes termos:

*Art. 68-A. O Secretário Municipal, a cada exoneração do cargo em comissão, somente poderá ser renomeado para este cargo, depois de transcorrido o prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data da exoneração.*

*Art. 71-A. O Administrador de Distrito, a cada exoneração do cargo em comissão, somente poderá ser renomeado para este cargo, depois de transcorrido o prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data da exoneração.*

*Art. 77-A. O servidor, a cada exoneração do cargo em comissão, somente poderá ser renomeado para o cargo que ocupava, depois de transcorrido o prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data da exoneração.*

A leitura dos dispositivos transcritos, por sua vez, evidencia, claramente, a existência dos vícios de inconstitucionalidade apontados na petição inicial.



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

Os artigos 68-A, 71-A e 77-A da Lei Orgânica de Santa Cruz do Sul, em que pese a louvável preocupação dos Senhores Edis com o respeito aos princípios que regem a Administração Pública, como exposto na justificativa das fls. 40/1, ao estabelecer que a renomeação de Secretário Municipal, Administrador de Distrito e servidor comissionado só poderia ocorrer depois de transcorridos 120 dias de sua exoneração do mesmo cargo, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo, pois dispôs sobre matéria nitidamente administrativa e pertinente a servidores públicos, cuja deliberação era de competência da Administração Municipal.

No caso, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alíneas “b” e “d”, da Constituição Estadual, aplicável, aos municípios, por força do disposto no artigo 8º, *caput*<sup>1</sup>, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre servidores públicos e estruturação 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:*

*[...].*

---

<sup>1</sup> 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.

*[...].*



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

*b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;*

*[...].*

*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 Meirelles<sup>2</sup>:

*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.*

Note-se que as normas impugnadas criaram restrição ao Chefe do Poder Executivo em matéria de natureza discricionária, não deixando margem ao Prefeito para que deliberasse sobre a conveniência e oportunidade de aguardar tal prazo, com clara

---

<sup>2</sup> 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

invasão de competência em matéria reservada ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, o disposto no artigo 82, incisos 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:*

*[...].*

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

*[...].*

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

*[...].*

Nessa toada, a jurisprudência dessa Corte:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.186/2019. MUNICÍPIO DE TEUTÔNIA. PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE LICENÇA-MATERNIDADE E DO PERÍODO DE RECEBIMENTO DO SALÁRIO-MATERNIDADE. INICIATIVA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. São de iniciativa privativa do Chefe do Executivo leis que disponham sobre servidores públicos e sobre organização e funcionamento do serviço público. A iniciativa é condição de validade do próprio processo legislativo, e sua inobservância resulta em ocorrência de inconstitucionalidade formal, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto de lei. O vício de iniciativa viola o princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10 da Constituição do Estado do RS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083265595, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Maria Rodrigues de Freitas Iserhard, Julgado em: 30-04-2020)**



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

Relevante ressaltar que é a própria Carta da Província que confere essa autonomia ao Chefe do Poder Executivo, ao estabelecer, de forma excepcional, o caráter de livre nomeação e exoneração dos cargos em comissão, sem fixar qualquer prazo ou limitação, *in verbis*:

*Art. 32. Os cargos em comissão, criados por lei em número e com remuneração certos e com atribuições definidas de direção, chefia ou assessoramento, são de livre nomeação e exoneração, observados os requisitos gerais de provimento em cargos estaduais. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 12, de 14/12/95) (Vide Lei Complementar n.º 10.842/96) (Vide ADI n.º 1521/STF) [...].*

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade formal e material da norma impugnada, visto que afronta o disposto nos artigos 8º, *caput*, 32, 60, inciso II, alíneas “b” e “d”, e 82, incisos 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 interfere na gestão de pessoal 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.



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

Portanto, ao legislador municipal inexiste 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:

*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)*





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

**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 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)**

Por fim, como bem ressaltado por Vossa Excelência quando da apreciação do pedido liminar, a norma também não se compatibiliza com o princípio da razoabilidade, insculpido no artigo 19, *caput*, da Carta Estadual, não se mostrando compreensível a fixação de prazo de 120 dias para as nomeações de servidores comissionados, o que sequer obstará a prática apontada na justificativa encaminhada com o projeto de lei (fls. 40/1), pois se a ideia é a percepção de indenizações elevadas de forma irregular ou abusiva, não serão três meses de espera para a nomeação que irá impedir ou desestimular essa atuação, que deverá ser revertida por meio de outras ferramentas legais.



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

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

**3. 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** dos **artigos 68-A, 71-A e 77-A da Lei Orgânica de Santa Cruz do Sul** por afronta ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 10, 19, *caput*, 32, *caput*, 60, inciso II, alíneas “b” e “d”, e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual.**

Porto Alegre, 18 de junho de 2020.

**JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

VLS/CLM