



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no uso de suas atribuições
constitucionais, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da
Constituição Federal, combinado com o artigo 95, parágrafo 2º,
inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei n.º
1.800**, de 27 de dezembro de 2019, do **Município de Pirapó**, que
prorroga a vigência da Lei Municipal n.º 1.759/2019,
respectivamente, pelas razões de direito a seguir expostas:



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

1. A lei municipal impugnada, que teve leito em iniciativa parlamentar, está redigida nos seguintes termos:

**LEI Nº 1.800
DE 27 DE DEZEMBRO DE 2019**

**PRORROGA A VIGÊNCIA DA LEI
MUNICIPAL Nº 1759/2019.**

CLÓVIS MIGUEL RAMBO, Presidente do Poder Legislativo de Pirapó, Estado do Rio Grande do Sul, em razão do silêncio de 48 horas do Prefeito Municipal acerca da rejeição do VETO, por maioria absoluta na sessão do dia 23/12/2019, no uso das suas atribuições legais.

FAÇO SABER, que a Câmara de Vereadores promulgou o Projeto de Lei 004/2019 do Poder Legislativo:

Art. 1º Fica prorrogado o prazo de vigência da Lei Municipal nº 1759/2019 para 31 de dezembro de 2020, ficando inclusa no PPA e na LDO.

Art. 2º Esta Lei entra em vigência na data de sua publicação.

GABINETE DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE PIRAPÓ, RS, AOS VINTE E SETE (27) DIAS DO MÊS DE DEZEMBRO (12) DE DOIS MIL E DEZENOVE (2019).

*CLÓVIS MIGUEL RAMBO,
Presidente da Câmara de Vereadores.*

Registre-se e publique-se:

*MARIA CLEDI BIRMANN COUTO,
Secretária da Câmara de Vereadores.*



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

A Lei Municipal nº 1.759, de 22 de janeiro de 2019¹, prorrogada pela Lei nº 1.800, de 27 de dezembro de 2019, ambas do Município de Pirapó, por sua vez, está assim vazada:

LEI Nº 1759, DE 22 DE JANEIRO DE 2019

(Vide prorrogação dada pela Lei nº 1800/2019)

Cria o cargo de Assessor da Presidência, e da outras providencias.

AURI BRANDT KOCHHANN, Prefeito Municipal de Pirapó, Estado do Rio Grande do Sul, no uso das suas atribuições legais, FAÇO SABER, que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei.

Art. 1º Fica criado no Quadro de Cargos em Comissão do Poder Legislativo de Pirapó o seguinte cargo:

<i>Categoria Funcional</i>	<i>Padrão</i>	<i>Número de Cargo</i>	<i>Carga horária semanal</i>
<i>Assessor de Presidência</i>	<i>CC 4</i>	<i>01</i>	<i>35h</i>

Art. 2º As atribuições do cargo criado no artigo anterior são aquelas descritas no anexo único desta lei, que passa a integrá-la.

Art. 3º A dotação orçamentária para suportar as despesas decorrentes do cargo será:

*Órgão 01 - Câmara de Vereadores
Unidade Orçamentária - 0101 - Câmara de Vereadores*

¹ Registre-se que no caso em apreço mostra-se desnecessário a impugnação do complexo normativo – Leis Municipais n.º 1800/2019 e n.º 1759/2019 – visando a evitar o indesejado efeito repristinatório, tendo em vista que a Lei Municipal n.º 1759/2019 já exauriu sua eficácia jurídico-normativa em 31 de dezembro de 2019, consoante disposto no artigo 5º do citado diploma legal.



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

Atividade - 2002 - Manutenção da Câmara Municipal de Vereadores

Dotação: 319011 - Vencimentos e vantagens fixas

Art. 4º A nomeação será de natureza administrativa e obedecerá os requisitos constantes no regime jurídico único - Lei municipal 793/2002.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, e produzirá efeitos até a data de 31 (trinta e um) de dezembro (12) de dois mil e dezenove (2019).

*GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE PIRAPÓ, RS,
AOS VINTE E DOIS (22) DIAS DO MÊS DE JANEIRO (01)
DE DOIS MIL E DEZENOVE (2019).*

Registre-se e Publique-se,

*CLAUDETE ORTIZ DOS SANTOS
Secretária Municipal da Administração*

*AURI BRANDT KOCHHANN
Prefeito Municipal*

ANEXO ÚNICO

Assessor da Presidência

Organizar os contatos e assessorar a elaboração da agenda política e institucional da Presidência da Câmara;

Participar nas discussões estratégica e política sobre assuntos que exijam posicionamento da Presidência da Câmara;

Sugerir estratégias políticas para atuação parlamentar do Presidente, diante das demandas formuladas, debatendo a exposição pública de seu desempenho, inclusive quanto ao uso das redes sociais;

Assessorar o processo de formação e composição da pauta da ordem do dia da sessão plenária;



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

Assessorar e subsidiar, com dados e informações, as reuniões da Presidência da Câmara;
Acompanhar e assessorar a Presidência da Câmara nas sessões plenárias e nos compromissos externos e internos
Debater e assessorar a formação da estratégia a ser adotada no processo de comunicação da Presidência da Câmara com as demais instituições e com a comunidade.

Escolaridade: ensino médio

Idade: Entre 18 e 65 anos.

PROJETO DE LEI Nº 04, de 06 de agosto de 2018.

2. Inicialmente, impende consignar a possibilidade de aferição da constitucionalidade em abstrato de leis que versem sobre orçamento.

Com efeito, o ato normativo vergastado goza de suficiente grau de abstração e generalidade, sendo apto ao manejo da ação direta.

O Supremo Tribunal Federal protagonizou a flexibilização de anterior entendimento sobre descabimento de ação direta de inconstitucionalidade contra leis de natureza orçamentárias, passando a entender como viável o controle direto e concentrado de constitucionalidade de tais normas quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitados em abstrato. Representativo desse novo posicionamento é o seguinte aresto:



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP. ART. 103, IX, DA CRFB/88. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA CARACTERIZADA. LEI Nº 10.437/2015 DO ESTADO DA PARAÍBA. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUANTO À MATÉRIA. POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. DEVER PROCESSUAL DE IMPUGNAÇÃO DO OBJETO NÃO INTEIRAMENTE CUMPRIDO. AÇÃO CONHECIDA PARCIALMENTE. DEFENSORIA PÚBLICA. AUTONOMIA FUNCIONAL, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA. ART. 134, § 2º, DA CRFB/88. REDUÇÃO UNILATERAL, PELO GOVERNADOR DO ESTADO, DOS VALORES CONSTANTES DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA ELABORADA E APRESENTADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. APRECIÇÃO DA PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA. ATRIBUIÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTS. 2º E 166 DA CRFB/88. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM A PRONÚNCIA DE NULIDADE. AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADA PROCEDENTE PARA A FIXAÇÃO DE TESE. (...)

9. É admissível a impugnação de lei de diretrizes orçamentárias em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes: ADI 4.048- MC, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 21/8/2008; ADI 4.049-MC, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe de 8/5/2009; ADPF 307-MCRef, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014; ADI 4.270, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 28/9/2012; ADI 3.949, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe de 7/8/2009; ADI 4.049-MC, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe de 7/5/2009; ADI 2.903, rel. Min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008. (ADI nº 5287, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 18/05/2016)

Portanto, perfeitamente cabível o controle concentrado de normas que tratem sobre orçamento na hipótese de



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

confrontarem abstratamente com norma constitucional, como no caso em liça.

3. A normativa ora vergastada, acima colacionada, teve leito em Projeto de Lei n.º 004/2019 de origem parlamentar e foi objeto de veto pelo Poder Executivo local e, como tal, padece de mácula formal de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa.

Com efeito, ao **inserir no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** a “prorrogação” do cargo público de Assessor de Presidência do Poder Legislativo do Município de Pirapó, inclusive sem indicação dos recursos necessários, a Câmara de Vereadores de Pirapó editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa, imiscuindo-se em matéria político-administrativa concernente à receita e à despesa pública.

Nessa ordem, a norma telada invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao disciplinar tema eminentemente administrativo, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 82, incisos III, VII e XI, e artigo 149, incisos I, II e III, aplicáveis aos Municípios, por simetria, diante do disposto no artigo 8º, *caput*, todos da Constituição Estadual, *in verbis*:



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

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 CF/88 e nesta Constituição.

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;

(...)

XI - enviar à Assembléia Legislativa os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, previstos nesta Constituição;

(...)

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.

(...)

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, deflagrar projetos que visem a dispor sobre a matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles²:

² 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@mprs.mp.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.

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

Na mesma linha, o seguinte precedente dessa Corte de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INDIVIDUAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS E SEU DESTINO NOS PROJETOS SOBRE CRITÉRIOS ADICIONAIS, ALTERAÇÕES DE METAS DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E PLANO PLURIANUAL. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO FORMAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre forma e conteúdo dos projetos de lei cuja matéria verse sobre créditos adicionais, alterações de metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual. Competência de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal. Princípio da simetria e separação dos Poderes. Art. 2º da Constituição Federal e art. 10 da Constituição Estadual. Violação do art. 61, § 1º, II "b", da Constituição Federal e do art. 60, II, "d", e art. 82, VII, ambos da Constituição



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

Estadual. Vício formal de iniciativa. Tradição anárquica do processo legislativo brasileiro. Inconstitucionalidade. Julgaram procedente a ação. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70041230178, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em: 28-11-2011).

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, consoante anteriormente realçado.

De outro giro, lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que disponha sobre o Plano Plurianual (PPA) e sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), fere os princípios da simetria, da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado, que preceitua:

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@mprs.mp.br

Como assevera José Afonso da Silva³, ao apreciar a expressão constitucional *independentes e harmônicos entre si*, relativa aos Poderes do Estado:

*A independência dos poderes significa: a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) **que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização**; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, **observadas apenas as disposições constitucionais e legais**; assim é que cabe ao Presidente da República prover e extinguir cargos públicos da Administração federal, bem como exonerar ou demitir seus ocupantes, enquanto é da competência do Congresso Nacional ou dos Tribunais prover os cargos dos respectivos serviços administrativos, exonerar ou demitir seus ocupantes.*

4. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação da lei fustigada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e

³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 100.



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

c) por fim, julgado integralmente procedente o presente pedido, **declarando-se a inconstitucionalidade da Lei n.º 1.800**, de 27 de dezembro de 2019, do **Município de Pirapó**, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 10, 82, incisos III, VII e XI, e 149, incisos I, II e II, todos da Constituição Estadual.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 20 de agosto de 2020.

FABIANO DALLAZEN,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

AAM/DFM