



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ERECHIM. LEI MUNICIPAL DISPONDO SOBRE A POSSIBILIDADE DE PAGAMENTOS A EMPRESAS QUE MANTÊM CONTRATOS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE ERECHIM, DURANTE A VIGÊNCIA DE DECRETO MUNICIPAL E/OU ESTADUAL QUE DECLARE ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA EM ERECHIM, EM DECORRÊNCIA DO COVID-19. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA.**

1. As normas autorizativas também estão sujeitas ao controle concentrado de constitucionalidade.

2. A Lei - Erechim nº 230, de 30JUL2020, padece de vício formal na medida em que o Poder Legislativo invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre as atribuições da administração municipal, especialmente no que se refere à possibilidade de pagamentos a empresas que mantêm contratos para prestação de serviços continuados com a Administração Pública do Município de Erechim, durante a vigência de decreto municipal e/ou estadual que declare estado de calamidade pública em Erechim, em decorrência do Covid-19.

3. Verificada a ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal e, conseqüentemente, afronta aos arts. 8º, *caput*; 10; 60, II, "d"; e 82, III e VII, todos da CE-89, o que autoriza o manejo da presente ação direta de inconstitucionalidade.

**PRELIMINAR REJEITADA.**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.**

AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE

DE

ÓRGÃO ESPECIAL

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-

COMARCA DE PORTO ALEGRE



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

87.2020.8.21.7000)

PREFEITO DO MUNICIPIO DE ERECHIM

PROPONENTE

CÂMARA DE VEREADORES DE  
ERECHIM RS

REQUERIDO

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

INTERESSADO

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em rejeitar a preliminar e julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES (PRESIDENTE)**, **DES. ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO**, **DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA**, **DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA**, **DES. RUI PORTANOVA**, **DES. IRINEU MARIANI**, **DES. MARCO AURÉLIO HEINZ**, **DES. GUNTHER SPODE**, **DES.ª LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO**, **DES. ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA**, **DES. LUÍS AUGUSTO COELHO BRAGA**, **DES. CARLOS CINI MARCHIONATTI**, **DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO**, **DES.ª IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA**, **DES. ANTÔNIO MARIA RODRIGUES DE FREITAS ISERHARD**, **DES. GLÊNIO JOSÉ WASSERSTEIN HEKMAN**, **DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY**, **DES.ª VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK**, **DES. TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS**, **DES. NEY WIEDEMANN NETO**, **DES. EDUARDO UHLEIN**, **DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO**, **DES. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA** E **DES. ALBERTO DELGADO NETO**.

Porto Alegre, 14 de dezembro de 2020.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

## RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE ERECHIM** em face da **CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE ERECHIM**, tendo por objeto a Lei - Erechim nº 230, de 30JUL2020, que dispõe sobre a possibilidade de pagamentos a empresas que mantêm contratos para prestação de serviços continuados com a Administração Pública do Município de Erechim, durante a vigência de decreto municipal e/ou estadual que declare estado de calamidade pública em Erechim, em decorrência do Covid-19, e dá outras providências.

Em suas razões, asseverou que o ato normativo é verticalmente inconstitucional, pois a lei de iniciativa parlamentar cria obrigações e estabelece critérios a serem cumpridos pela Administração Pública, sem levar em consideração se tais contratos são realmente necessários ou essenciais para a continuidade do serviço público ou para a prestação de um serviço de qualidade. Sustentou que a lei ora atacada impõe ao Poder Executivo o dispêndio de recursos públicos e, havendo o vício de iniciativa, conseqüentemente a sua inconstitucionalidade. Teceu considerações acerca do princípio da separação dos Poderes, bem como do princípio da legalidade. Alegou que a Câmara de Vereadores não poderia dispor acerca do tema e acaba por criar obrigações a serem cumpridos pela Administração Pública, sem levar em consideração a utilidade de se manter um contrato administrativo, situação que deve ser verificada caso a caso, conforme verificada a necessidade de cada setor ou órgão público municipal. Disse que não poderia o Legislativo dispor



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

acerca de pagamentos a empresas que possuem contrato de prestação de serviço continuado com o Município de Erechim, durante a vigência de decreto municipal e/ou estadual que declare estado de calamidade pública em Erechim, em decorrência do Covid-19, havendo vício de iniciativa, porquanto se trata de matéria reservada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo. Sustentou, assim, a inconstitucionalidade formal da lei objurgada, a teor do disposto nos arts. 63, I e II, da CF-88; 61, I e II, da CE-89; e 47 da Lei Orgânica do Município de Erechim. Pediu o deferimento do provimento cautelar para sobrestar a eficácia da Lei - Erechim nº 230/2020 até o julgamento final da ação.

Recebida a inicial, a medida liminar foi deferida (fls. 75-80).

O Procurador-Geral do Estado manifestou-se acerca da legislação objurgada (fls. 97-8).

A Câmara Municipal prestou informações, nas quais arguiu a falta de interesse de agir do autor em preliminar, ao argumento de que que a lei questionada a Lei - Erechim nº 230/2020 em momento algum o texto legal traz imposição, determinação ou obrigação ao Executivo Municipal em realizar qualquer conduta positiva de fazer, mas apenas autoriza ou permite ao Poder Executivo manter os contratos administrativos. No mérito, asseverou que trata de matéria de competência concorrente, destacando a tese firmada no Tema 917-STF. Referiu que mesmo que a Lei possa ter reflexos na estrutura da administração pública, ela não altera, não extingue ou interfere na sua existência, não possuindo vício de iniciativa. Teceu considerações acerca do texto legal objurgado e defendeu a regularidade do processo legislativo em comento (fls. 101-15). Juntou documentos (fls. 116-47).

Os autos foram com vista à Dr<sup>a</sup> Jacqueline Fagundes Rosenfeld, Procuradora-Geral de Justiça, em exercício, que opinou pela rejeição da preliminar e pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade (fls. 152-69).



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

É o relatório.

## VOTOS

### NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO (RELATOR)

Encaminho voto no sentido de rejeitar a preliminar e julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade.

Inicialmente, a preliminar de ausência de interesse de agir articulada pela Câmara Municipal não se sustenta, porquanto as normas autorizativas também estão sujeitas ao controle concentrado de constitucionalidade. A questão restou bem apreciada pela Dr<sup>a</sup> Jacqueline Fagundes Rosenfeld, Procuradora-Geral de Justiça, em exercício, a quem peço vênias para agregar excerto do seu parecer às razões de decidir, *in verbis*:

*De plano, sem razão a Câmara de Vereadores de Erechim quando sustenta ausência de interesse de agir do proponente em razão de se tratar de norma meramente autorizativa, visto que tais normas não são despidas de conteúdo normativo, sendo passíveis de apreciação em sede de controle concentrado de constitucionalidade, como já assentado por esta Corte de Justiça:*

**CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFLITO LEGISLATIVO. DESCABIMENTO. O processo constitucional objetivo, integrado pela ação direta, é refratário ao conflito legislativo, sendo ele próprio ao conflito constitucional. LEI AUTORIZATIVA. COMANDO EFETIVO. INTERESSE DE AGIR. As denominadas leis autorizativas correspondem a imprópria faculdade cometida à Administração Pública, especialmente quando, como no caso dos autos, deduz-se a imposição de determinações efetivas a serem seguidas pelo Executivo, inafastável, assim, o interesse de agir quanto à propositura da ação direta. LEI Nº 221/20, MUNICÍPIO DE ERECHIM. VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS. TRANSPORTE DE CADEIRANTES. EXECUTIVO E ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL. ART. 62, II, "D", CE/89. LIMITAÇÃO ESPACIAL. QUEBRA DA ISONOMIA E**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)

2020/CÍVEL

*IRRAZOABILIDADE. ART. 19, CE/89. A par de implicar a iniciativa legislativa vício formal, por avançar sobre atribuições da Secretaria Municipal de Educação, em agressão ao art. 60, II, "d", CE/89, também incide em vício material ao distinguir moradores dos perímetros urbano e rural, sem qualquer razoabilidade para tal, atritando-se, agora, com o art. 19, CE/89, como, ainda, dispensando o transporte a quem não seja estudante, terminar por renegar Princípio da Legalidade. CONHECERAM, EM PARTE, E JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084213289, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 17-07-2020)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.951/2019, DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. SUPERADA. ARGUIÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEITADA. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL NÃO VERIFICADA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO VINCULAÇÃO DE RECEITAS DE IMPOSTOS. LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA. ART. 167, IV E §4º, DA CF/88. ART. 154, IV E §5º, DA CE/89. I - Lei Municipal nº 3.951/2019, do Município de Sapucaia do Sul, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal. Autoriza, como forma de pagamento da operação de crédito, a utilização de receita tributária municipal, inclusive, quota-parte de repasse de ICMS e do Fundo de Participação dos Municípios. II - Apresentada preliminar de ilegitimidade ativa. Superada. Questão já enfrentada nos autos dos Embargos de Declaração nº 70081993446. III - Arguição de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeitada. **A lei autorizativa não é completamente despida de conteúdo normativo, especialmente quando dirige autorização para a Administração Pública, uma vez que, com sustentáculo no princípio legalidade, o gestor público só pode atuar conforme a lei impõe ou autoriza. Se a lei meramente autorizativa contém permissão de conduta que vai de encontro ao texto***



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)

2020/CÍVEL

*constitucional, essa poderá ser objeto de controle de constitucionalidade. IV - A Lei Municipal nº 3.951/2019 não oferece as receitas dos repasses como garantia vinculada ao contrato de crédito, mas, sim autoriza a Municipalidade a utilizar esses valores para amortizar a dívida. O que a CF/88 e a CE/89 vedam é a vinculação, ou seja, a imposição de destinação específica, obrigatória e pré-ordenada para a receita futura. A Lei em comento apenas autoriza o Executivo Municipal a utilizar a receita. Não vincula, não afeta, não obriga, não impõe. Ausente inconstitucionalidade material. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081855421, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 09-12-2019)*

Vai rejeitada, assim, a preliminar.

No mérito, tal como referi quando da concessão da medida liminar, tratando-se do controle de constitucionalidade importante destacar a doutrina acerca de Ações Constitucionais, sob a organização de Fredie Didier Jr.<sup>1</sup>, que assim dispõe:

*(...) Partindo da concepção kelseniana do ordenamento jurídico, tem-se que as normas de um ordenamento não se encontram em um mesmo plano, mas, sim, escalonadas, verticalmente, em diferentes degraus, sendo que, no topo da escadaria-positiva, encontra-se a Constituição,<sup>3</sup> iluminando e legitimando as normas hierarquicamente inferiores.<sup>4</sup>*

*É a lei máxima, dotada de superioridade formal – prevendo forma de produção de outras normas – e material – traçando parâmetros materiais, de conteúdo, para as normas infraconstitucionais.<sup>5</sup>*

<sup>1</sup> 4ª edição - Salvador : Ed. JusPodium, 2009, p. 406-7.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)

2020/CÍVEL

*E a validade destas normas infraconstitucionais está condicionada aos limites formais e materiais que lhe são impostos pela Constituição – que confinam a forma pela qual devem ser elaboradas e sua substância/conteúdo.<sup>6</sup> Uma norma inferior que exceda esses limites é ilegítima, porquanto inquinada pelo vício da inconstitucionalidade.*

*Conclui-se, assim, que a inconstitucionalidade da norma infraconstitucional pode ser de dois tipos: formal, em caso de inobservância de normas constitucionais que regem o processo legislativo previsto para sua elaboração; ou material, em caso de desrespeito ao conteúdo das normas constitucionais.*

*Pois bem. Por conta dessa supremacia e rigidez constitucional, fez-se necessária a instituição de mecanismos de fiscalização da fidelidade das normas infraconstitucionais à Constituição. Eis o chamado controle de constitucionalidade das normas.*

---

*3. Acima dela, só a norma fundamental, que é o fundamento de validade e o princípio unificador de todo o sistema (BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. 10 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, p. 52-62).*

*4. “A ordem jurídica não é um sistema de normas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental. (...) Se começarmos levando em conta apenas a ordem jurídica estadual, a Constituição representa o escalão de Direito positivo mais*





@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

*elevado” (KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 246-247).*

5. *CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. Ed. Coimbra: Almedina, p. 890.*

6 *“(…) os actos normativos só estarão conformes com a constituição quando não violem o sistema formal, constitucionalmente estabelecido, da produção desses actos, e quando não contrariem, positiva ou negativamente, os parâmetros materiais plasmados nas regras ou princípios constitucionais” (CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit., p.890).*

Feitas essas primeiras considerações, passo ao exame da Lei - Erechim nº 230, de 30JUL2020, ora impugnada como inconstitucional na via da presente ação e que tem o seguinte teor:

***LEI ORDINÁRIA MUNICIPAL Nº 230, DE 30 DE JULHO DE 2020.***

*Dispõe sobre a possibilidade de pagamentos a empresas que mantêm contratos para prestação de serviços continuados com a Administração Pública do Município de Erechim, durante a vigência de decreto municipal e/ou estadual que declare estado de calamidade pública em Erechim, em decorrência do Covid-19, e dá outras providências.*

***O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ERECHIM, no uso de suas atribuições Legais, e com fundamento no Parágrafo Único do Art. 50 da Lei Orgânica do Município de Erechim, Faço saber que a Câmara de Vereadores aprovou, e eu promulgo a seguinte Lei:***

*Art.1º A Administração Pública Municipal, durante a vigência de decreto municipal e/ou estadual que declare estado de calamidade pública em Erechim, em decorrência do Covid-19, poderá manter a integralidade dos contratos administrativos, inclusive quanto à periodicidade de pagamentos às empresas,*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)

2020/CÍVEL

*cujos serviços tenham sido afetados com a diminuição ou paralisação das atividades contratadas, por força de medida pública de combate à doença e de seus impactos no sistema público de saúde, como medida que objetiva a estabilidade do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, bem como a preservação dos direitos sociais do trabalho.*

*Parágrafo único. A disposição prevista nesta Lei é aplicável também ao Poder Legislativo, que poderão decidir pela continuidade do pagamento aos contratados.*

*Art. 2º Deverão ser subtraídos do valor a ser pago à empresa contratada, proporcional ou integralmente, as despesas diretas e indiretas que efetivamente deixem de incorrer, bem como os insumos, equipamentos e demais recursos que não serão utilizados durante o período de que trata esta Lei.*

*Art. 3º Para as atividades realizadas necessariamente de forma presencial, sob a avaliação e determinação da autoridade superior dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Municipal, mediante ato administrativo próprio, poder ser estabelecido regime de escalas e rodízios, a fim de reduzir a exposição das pessoas a eventuais fatores de risco.*

*Art. 4º As contratadas implementarão regime de escalas e rodízios, conforme a necessidade da Administração Pública, devendo, entretanto, conceder teletrabalho aos empregados:*

*I - acima de sessenta anos;*

*II - com doenças crônicas;*

*III - com problemas respiratórios e*

*IV - gestantes e lactantes.*

*§ 1º Na impossibilidade técnica e operacional de conceder teletrabalho aos empregados relacionados neste artigo, deverão ser afastados de suas atividades sem prejuízo da remuneração.*

*§ 2º Fica garantido o vínculo trabalhista, aos empregados contratados, ainda que haja redução dos serviços prestados à Administração*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)

2020/CÍVEL

*Pública, em razão da diminuição ou paralisação das atividades contratadas junto aos órgãos municipais.*

*Art. 5º As alterações contratuais necessárias à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos deverão ser formalizadas mediante termo aditivo.*

*Art. 6º Os aditivos a serem firmados entres os Órgãos e Entidades elencadas no art. 1º desta Lei não dispensam análise jurídica, a qual poderá ser feita mediante parecer referencial da Procuradoria Geral do Município.*

*Art. 7º Para que sejam mantidos os pagamentos a que se refere esta Lei, a contratada fica obrigada a comprovar, mensalmente, a manutenção do vínculo de trabalho do pessoal que realiza os serviços contratados pela Administração Pública e, até quinze dias após a liquidação de cada fatura, demonstrar à Administração que efetuou os pagamentos salariais de seus empregados, sob pena de suspensão dos pagamentos futuros e obrigação de devolução dos valores recebimento relativo ao mês que não cumpriu com suas obrigações.*

*Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, perdurando seus efeitos na vigência dos decretos que declaram estado de calamidade pública no município de Erechim, para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19, ou qualquer outra norma que venha a substituí-lo.*

Com efeito, o cerne da alegada inconstitucionalidade está na invasão da esfera de competência legislativa por parte do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo.

Nas palavras de Alexandre de Moraes, ao referir-se sobre o processo legislativo no âmbito dos municípios “a função legislativa é exercida pela Câmara de Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal”<sup>2</sup>.

No caso dos autos, contudo, após a derrubada do veto, a Câmara Municipal promulgou a lei que dispõe acerca do funcionamento da Administração, limita a discricionariedade, mesmo que se trata de lei autorizativa, ao dispor acerca da possibilidade de pagamentos a empresas que mantêm contratos para prestação de serviços continuados com a Administração Pública do Município de Erechim, durante a vigência de decreto municipal e/ou estadual que declare estado de calamidade pública em Erechim, em decorrência do Covid-19

Caracterizado está o vício de inconstitucionalidade formal. A questão restou bem analisada pela Dr<sup>a</sup> Jacqueline Fagundes Rosenfeld, ilustre Procuradora-Geral de Justiça, em exercício, que nestes autos oficiou, a quem peço vênias para agregar excerto do seu parecer às razões de decidir, *in verbis*:

*Note-se que a norma impugnada autoriza a manutenção da integralidade dos contratos administrativos, inclusive quanto à periodicidade de pagamentos (artigo 1º), fixando quais valores devem ser deles subtraídos e de que forma (artigo 2º), impondo condutas às contratadas (artigos 4º e 7º) e determinando a formalização das alterações contratuais (artigos 5º e 6º), não deixando margem ao Prefeito para que deliberasse sobre a necessidade de tais ajustes ou condições de manutenção desses contratos, com clara 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;*

*[...].*

---

<sup>2</sup> Direito Constitucional. - 24. ed. - 2. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2009, pág. 311.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)

2020/CÍVEL

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

*Nessa toada, a jurisprudência dessa Corte:*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.592/2020, DO MUNICÍPIO DE VACARIA. USO E DESTINAÇÃO DE BEM PÚBLICO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. A redação original do artigo 1º, §2º, da Lei Municipal nº 3.723/2015, vedava expressamente a utilização dos bens imóveis para qualquer outra finalidade que não a construção da sede própria do CEDEDICA. A nova redação introduzida pela Lei Municipal nº 4.592/2020 autoriza a utilização dos imóveis por outras entidades que desenvolvam atividades semelhantes às da cessionária. 2. Apesar de a norma possuir objeto individualizado, não há um destinatário específico para o benefício, tampouco recorte temporal ou outro aspecto que indique limite à subsunção. Não se trata de lei de efeitos concretos. Entretanto, ainda que o fosse, o atual entendimento do STF é no sentido de não excluir as leis de efeitos concretos do controle abstrato de constitucionalidade (ADI 4.048 MC). 3. A Lei impugnada trata de matéria administrativa concernente à organização e funcionamento da Administração Municipal, pois interfere na destinação de bens públicos municipais, o que, conforme jurisprudência desta Corte, se insere no âmbito da competência do Executivo Municipal. Portanto, há desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, "d", e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. 4. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE.**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)

2020/CÍVEL

*UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084154616, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-08-2020)*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.186/2019. MUNICÍPIO DE TEUTÔNIA. PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE LICENÇAMATERNIDADE 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)**

*Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade formal da norma impugnada, visto que afronta o disposto nos artigos 8º, caput, 60, inciso II, alínea "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 serviços, finanças e 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.*

*Portanto, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)

2020/CÍVEL

*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)**

**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**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

*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)*

*Além disso, os dispositivos impugnados ensejam, ainda, violação ao disposto nos artigos 149, incisos I, II e III<sup>3</sup>, e 154, incisos I e II<sup>4</sup>, da Carta Estadual, pois seu cumprimento gerará despesas não previstas na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento do Município, já que determinam alterações contratuais onerosas para os cofres públicos.*

*Nessa senda, o entendimento desse Tribunal de Justiça:*

*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*

<sup>3</sup> 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.  
[...].

<sup>4</sup> 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;  
[...].





@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)

2020/CÍVEL

*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)*

**INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. ART. 30 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. VINCULAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES TÉCNICOCIENTÍFICOS MUNICIPAIS À LEI FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DA SEGURANÇA ORÇAMENTÁRIA. 1. O art. 30 da Lei Orgânica do Município de Pelotas versa sobre a vinculação da remuneração do servidor público técnico-científico municipal ao salário da respectiva categoria profissional, matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme expresso no art. 60, II, a, da Constituição Estadual. 2. A norma também padece de inconstitucionalidade material, por implicar em aumento de despesa incompatível com o orçamento municipal, em afronta aos arts. 61, I e 149 da Constituição Estadual. ACOLHERAM O INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DECLARANDO**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)

2020/CÍVEL

*INCONSTITUCIONAL O ART. 30 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PELOTAS. UNÂNIME. (Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível, Nº 70082489048, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 30-09-2019)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.690, DE 29 DE ABRIL DE 2011, DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA, QUE INSTITUI O PROGRAMA "TRABALHANDO COM SAÚDE". VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. NÃO-CONHECIMENTO. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Não merece conhecimento o presente pedido no ponto em que sustenta haver violação, pela norma impugnada, da Lei Orgânica do Município de Estância Velha, já que impertinente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a análise de eventual antinomia entre a lei apontada como viciada e outras normas infraconstitucionais. Na hipótese, ter-se-ia situação de ilegalidade, não de inconstitucionalidade, sendo inviável o controle abstrato. A Lei nº 1.690/2011, do Município de Estância Velha, ao determinar que deverá ser ministrada ginástica laboral em todos os órgãos públicos, no Executivo e Legislativo, por professores de Educação Física, concursados ou estagiários, estabeleceu atribuições ao Poder Executivo, imiscuindo-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II,*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

*"d", e 82, VII, da Constituição Estadual. Para dar atendimento ao estabelecido na Lei Municipal nº 1.690/2011, haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. REJEITA PRELIMINAR DE ANTINOMIA COM A LEI ORGÂNICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043304476, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 19/12/2011)*

A par disso, verifica-se afronta ao art. 10 da CE-89<sup>5</sup>, o que autoriza o manejo da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos da primeira parte do *caput* do art. 261 do RITJRS<sup>6</sup>.

Diante deste contexto, a procedência do pedido é medida que se impõe ao efeito declarar a inconstitucionalidade da Lei - Erechim nº 230, de 30JUL2020, por ofensa ao disposto nos arts. 8º, *caput*; 10; 60, II, "d"; e 82, III e VII, todos da CE-89.

Tais as razões pelas quais voto pela rejeição da preliminar e pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

**OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.**

---

<sup>5</sup> Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

<sup>6</sup> Art. 261. **A ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal perante a Constituição Estadual, inclusive por omissão, será dirigida ao Presidente do Tribunal**, em três vias, e os documentos que instruírem a primeira deverão ser reproduzidos por cópia.

(...). [grifo acrescentado].



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70084459999 (Nº CNJ: 0084358-87.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

**DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES** - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70084459999, Comarca de Porto Alegre: "REJEITARAM A PRELIMINAR E JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME."

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1º, parágrafo 2º, inciso III.</p> <p>Signatário: NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO Nº de Série do certificado: 01075526 Data e hora da assinatura: 18/12/2020 09:50:58</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço <a href="http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/">http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/</a> e digite o seguinte número verificador:</p>
--	---