



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

PROCESSO N.º 70084824028 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE GRAVATAÍ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR RUI PORTANOVA

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 4.210/2020 do Município de Gravataí, que ‘cria a Patrulha Maria da Penha na Guarda Municipal de Gravataí e dá outras providências’. 1. Necessidade de regularização da representação processual, pena de extinção do feito sem julgamento do mérito. 2. Lei de iniciativa parlamentar. Ingerência indevida do Poder Legislativo na atividade administrativa do Poder Executivo. Afrenta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. Precedentes judiciais.
PARECER PELA REGULARIZAÇÃO DA PROCURAÇÃO E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.



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 do Município de Gravataí, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei n.º 4.210, de 10 de julho de 2020, daquela Comuna, que *cria a Patrulha Maria da Penha na Guarda Municipal de Gravataí e dá outras providências*, por afronta ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea “b”, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual.

Segundo o proponente, em síntese, o projeto de lei que originou o diploma legal atacado foi proposto pela Câmara de Vereadores de Gravataí, mas padece de vício de iniciativa, já que dispõe sobre a organização e atribuições de órgãos públicos, matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Postulou, liminarmente, a suspensão do ato normativo combatido e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/14 e documentos das fls. 15/19).

A liminar postulada restou deferida (fls. 25/30).

O Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa do ato normativo impugnado, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, com lastro na presunção de constitucionalidade das leis (fls. 49/50).

A Câmara Municipal de Vereadores de Gravataí, notificada, prestou as informações solicitadas, aduzindo que a lei questionada realizou a implementação local das políticas previstas na Lei Federal n.º 11.340/2006, não havendo criação de órgãos, aumento de efetivo ou previsão de gastos. Mencionou que a lei impugnada visa à



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

concretização do previsto no artigo 226, parágrafo 8º, da Constituição Federal. Por derradeiro, postulou a improcedência da ação (fls. 53/66).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. Inicialmente, pelo cotejo da procuração acostada à fl. 18 dos autos, verifica-se que o instrumento de mandato não indica o ato normativo a ser impugnado, nem outorga aos procuradores nele qualificados poderes especiais e específicos para impugnar, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, a norma objeto da ação em relevo.

De tal sorte, deve ser intimado o proponente, para que proceda à regularização da sua representação processual, sob pena de extinção do processo, sem resolução de mérito, exigência iterativa dessa Corte de Justiça para a viabilidade de apreciação do pleito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.191/2019. MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO OUTORGADA PELO LEGITIMADO ATIVO COM PODERES ESPECÍFICOS PARA A PROPOSITURA DA DEMANDA. IRREGULARIDADE DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL NÃO SANADA APÓS INTIMAÇÃO. NULIDADE DO PROCESSO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. AÇÃO COM FUNDAMENTO EM VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. PARÂMETROS DE CONTROLE. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. Situação em que a procuração juntada na presente ação direta veio desprovida da



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

outorga de poderes específicos para a propositura da demanda. Constatada a irregularidade da representação processual do proponente, a qual não foi sanada no prazo assinalado após intimação pessoal, imperiosa a extinção do feito, sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, IV, do NCPC, diante da ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo. Ademais, o fundamento 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 objugada 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. Inépcia da petição inicial, com extinção do feito também com fundamento do art. 485, I, do CPC. DE OFÍCIO, JULGADO EXTINTO O FEITO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, NOS TERMOS DO ART. 485, I E IV, DO CPC. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083129502, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 01-06-2020)

3. O ato normativo impugnado restou assim vazado:

LEI Nº 4210, DE 10 DE JULHO DE 2020.

Cria a Patrulha Maria da Penha na Guarda Municipal do município de Gravataí e dá outras providências.

*O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ.
FAÇO SABER, em cumprimento ao Artigo 51, §7º da Lei Orgânica Municipal, que a Câmara Municipal aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:*

Art. 1º Fica criada a Patrulha Maria da Penha, que atuará no atendimento à mulher vítima de violência no município de



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

Gravataí e será regida pelas diretrizes dispostas nesta Lei e na Lei Federal nº 11.340/2006, (Lei Maria da Penha).

Parágrafo único. O patrulhamento visa garantir a fiscalização no cumprimento das medidas protetivas de urgência, da Lei Maria da Penha e a efetividade atuando na prevenção, monitoramento e acompanhamento de mulheres vítimas de violência doméstica, integrando ações, estabelecendo relação direta com a comunidade e assegurando o acompanhamento e atendimento das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, neste município.

Art. 2º As diretrizes de atuação da Patrulha Maria da Penha são:

I - Orientar a Guarda Municipal de Gravataí no campo de atuação da Lei Maria da Penha;

II - Nortear os Guardas Cíveis Municipais da patrulha e os demais agentes públicos envolvidos, para atuarem com mais sensibilidade e conhecimento sobre a realidade das vítimas e executar de forma correta e eficaz o atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, visando o atendimento célere, humanizado e qualificado;

III - Orientar o Executivo no controle, acompanhamento e monitoramento dos casos de violência contra a mulher, de modo a reduzir a incidência desse tipo de ocorrência;

IV - Orientar e garantir o atendimento sem vitimização, de maneira humanizada e inclusivo à mulher em situação de violência onde houver medida protetiva de urgência, observado o respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana, e da não discriminação;

V - Viabilizar a Integração dos serviços oferecidos às mulheres em situação de violência.

Parágrafo único. A Patrulha Maria da Penha atuará na fiscalização, proteção, prevenção, monitoramento e acompanhamento das mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar que possuam medidas protetivas de urgência em situação de violência no município de Gravataí.

Art. 3º A coordenação da Patrulha Maria da Penha será de responsabilidade da Secretaria Municipal Para Assuntos de Segurança Pública, em consonância com a Secretaria Municipal da Família, Cidadania e Assistência Social.

§ 1º As ações, forma de atendimento e organização interna da Patrulha Maria da Penha serão fixadas mediante a instituição de protocolos de atendimento, definição de normas técnicas e padronização de fluxos entre os órgãos que coordenarão a



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

Patrulha e demais parceiros responsáveis pela execução dos serviços, pautando-se pelas diretrizes previstas no art. 2º da presente Lei.

§ 2º Ao organizar o grupo de trabalho para realizar o patrulhamento, deverá obrigatoriamente, ter a presença de uma mulher como integrante.

Art. 4º As secretarias municipais de Segurança e Assistência e Social mediante articulação com os órgãos públicos do Estado, União e Poder Judiciário, poderão definir atos complementares que auxiliem e garantam a execução das ações da Patrulha Maria da Penha no Município de Gravataí/RS, de forma a não onerar a administração municipal.

Art. 5º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL, em Gravataí, 10 de julho de 2020.

Vereador NERI FACIN

*Presidente da Câmara de Vereadores
Registre-se e publique-se.*

*Vereador AIRTON LEAL
1º Secretário*

4. No mérito, merece procedência a ação direta de inconstitucionalidade.

Com efeito, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios), dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Entre os princípios constitucionais, exsurge o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no



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

artigo 2º da Constituição Federal¹. Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (artigo 61, parágrafo 1º, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Feitos tais aportes, observa-se que o Poder Legislativo de Gravataí, por melhores que tenham sido suas intenções ao legislar sobre o tema, buscando otimizar o serviço de segurança pública, especialmente o atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica, editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa.

De fato, no caso em análise, a lei municipal combatida padece de vício de iniciativa, porquanto, na melhor exegese do artigo 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios

¹ Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



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

por força do disposto no artigo 8º, *caput*², da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração, *in verbis*:

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;

(...).

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores tomar para si a elaboração de projetos que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Nesta trilha, 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

² Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª 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

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.

Foi precisamente o que a lei objurgada fez, ao tratar de matéria tipicamente administrativa, que compete ao Poder Executivo dispor.

Impende enfatizar, neste ponto, que tal entendimento tem pleno suporte no magistério jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

ADIN. GUAPORÉ. LEI Nº 20/07 QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA PATRULHA AMBIENTAL MIRIM NO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA, COM INICIATIVA NA CÂMARA DOS VEREADORES, QUE CRIA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO E DETERMINA PRAZOS AO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA, INTERFERINDO NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. OFENSA AOS ARTS. 8º, 10, 60, II "D" E 82, II E VII DA CARTA ESTADUAL. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70023542715, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em: 30-06-2008).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PIRAPÓ. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INCLUSÃO DE NOÇÕES BÁSICAS DA LEI MARIA DA PENHA NA GRADE CURRICULAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE ORIGEM. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS. VEDAÇÃO. PRECEDENTES. 1. Caracterizada violação ao princípio da separação dos poderes (art. 10, CE/89),



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

na hipótese em que lei de iniciativa parlamentar é editada para tornar obrigatório, nas escolas públicas do Município de Pirapó, o ensino de noções básicas sobre a Lei Federal 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), havendo, inclusive, previsão de que a execução da norma ficará a cargo da Secretaria Municipal de Educação. 2. A lei impugnada versa sobre matéria eminentemente administrativa, e interfere sensivelmente na organização e no funcionamento de órgãos da administração direta do Poder Executivo municipal, motivo pelo qual a iniciativa para deflagrar processo legislativo acerca dessa temática compete ao prefeito, nos termos do 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual de 1989. Precedentes deste Órgão Especial. 3. A inclusão da referida disciplina na grade curricular da rede municipal de ensino resulta em aumento de despesas públicas ao Poder Executivo, que tem assumido os custos do oferecimento de cursos de capacitação para os professores já contratados, sem prejuízo da eventual contratação de novos profissionais para ministrarem a disciplina, circunstância que implica violação dos arts. 8º, 61, I, 149, I, II e III, 154, I e II, todos da CE/89. Jurisprudência deste Tribunal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081273146, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em: 11-09-2019)

Na mesma linha desse entendimento, pertinente é o julgamento que, proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – e em tudo aplicável ao caso ora em exame –, está assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.292, de 14 de agosto de 2014, que dispõe sobre a “criação de programa de proteção à mulher por intermédio da disponibilização do dispositivo de controle de pânico às mulheres vítimas de violência”. VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, ao instituir programa



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

destinado à proteção de mulheres vítimas de violência, criou obrigações para o Poder Executivo, avançando sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, especificamente sobre serviços públicos, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo; e ainda cria despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Ofensa às disposições do art. 5.º, art. 24, § 2º, n. 2, art. 25, art. 47, II, XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2181184-64.2014.8.26.0000, Desembargador Relator Ferreira Rodrigues, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, julgado em 04.02.2015)

É evidente, assim, a inconstitucionalidade da norma impugnada, a qual dispõe sobre conduta administrativa própria do Poder Executivo, matéria reservada à iniciativa do Prefeito Municipal.

Necessário, ademais, ressaltar que a lei atacada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual⁴. E isso porque 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 (artigo 60, inciso II, alínea “d”⁵, da Carta da Província), a própria materialização de tal princípio.

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

⁵ Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...).

II – disponham sobre:

(...).

d) criação, estruturação e atribuição das Secretárias e órgãos da administração pública.



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

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 já realçados.

Ainda, no ponto, diversamente do sustentado pela Câmara de Vereadores de Gravataí, o ato normativo em relevo, trata, sim, da estrutura e das atribuições dos órgãos do Poder Executivo, uma vez que impõe à Secretaria Municipal Para Assuntos de Segurança Pública e à Secretaria Municipal da Família, Cidadania e Assistência Social a coordenação da Patrulha Maria da Penha (artigo 3º).

Por tudo isso, impõe-se o acolhimento do pedido.

5. Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL no sentido de que seja:

a) intimado o proponente para regularizar sua representação, acostando procuração em que constem poderes específicos para propor ação direta em relação à norma ora atacada, sob pena de extinção do feito; e

b) no mérito, caso sanada essa irregularidade, julgado procedente o pedido, na esteira dos argumentos invocados, declarando-



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

se a inconstitucionalidade da Lei n.º 4.210/2020 do Município de Gravataí, por infringência aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 18 de fevereiro de 2021.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

BHJ/LCA/