



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

PROCESSO N.º 70084936590 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

**REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO E CÂMARA DE
VEREADORES DE SÃO LEOPOLDO**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA
PEREIRA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de São Leopoldo. Lei n.º 9.271/2020, oriunda de proposição legislativa apresentada pela Câmara de Vereadores, que ‘dispõe sobre o Programa Municipal de Combate e Enfrentamento à Disseminação de Informações Falsas (Fake News) em São Leopoldo e estabelece penalidades administrativas para quem divulgar informações falsas ou que cause desinformação’. Norma que trata sobre direito civil. Afronta ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, assim como aos artigos 1º e 8º da Constituição Estadual. Ato normativo que não se enquadra no conceito de interesse local de que trata o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, sendo insuscetível de regulamentação diversificada.



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

Precedentes jurisprudenciais. Vício de iniciativa. Matéria administrativa. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Eventual sanção que não convalida o ato. Lei municipal que gera despesa não prevista na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento anual. Violação aos artigos 1º, 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, incisos, IV e IX, e 22, inciso I, da Lei Fundamental federal. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da **Lei n.º 9.271**, de 24 de setembro de 2020, do **Município de São Leopoldo**, que *dispõe sobre o Programa Municipal de Combate e Enfrentamento à Disseminação de Informações Falsas (Fake News) em São Leopoldo e estabelece penalidades administrativas para quem divulgar informações falsas ou que cause desinformação*, por ofensa aos artigos 1º, 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, incisos, IV e IX, e 22, inciso I, da Lei Fundamental federal (fls. 04/26). Juntados documentos (fls. 27/109).

O pedido liminar foi deferido (fls. 115/125).



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

O Procurador-Geral do Estado, citado para proceder à curadoria da norma, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, postulou a manutenção do ato normativo, com base no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 147/148).

A Câmara de Vereadores de São Leopoldo, em suas informações, afirmou que a lei impugnada atendeu aos requisitos do processo legislativo, negando, outrossim, invasão de competência da União. Discorreu acerca da necessidade de coibir notícias falsas, as quais prejudicam a comunidade local. No que se refere ao vício de iniciativa apontado na inicial, alegou que questões relativas à iniciativa parlamentar sobre projetos que geram despesa, adentram em matéria tributária ou estabelecem ou criam políticas públicas, têm recebido interpretação permissiva (fls. 151/159).

O Município de São Leopoldo, notificado, também prestou informações no prazo legal. Asseverou que o processo legislativo que deu origem à lei municipal questionada teve regular tramitação, tendo sido, ao final, sancionado pelo Prefeito Municipal (fls. 166/168). Juntou documentos (fls. 169/178).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.

2. O pedido vertido na petição inicial merece integral acolhida, ratificando-se, nesse passo, os fundamentos alinhavados na peça inaugural.



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

A lei municipal impugnada, de iniciativa parlamentar, que cria o Programa de Combate e Enfrentamento à Disseminação de Informações Falsas (*Fake News*), traçando suas diretrizes e conceituando “informação falsa”, além de criar penalidade administrativa para o infrator, padece de vícios de inconstitucionalidade.

Inicialmente, releva assinalar que, conforme disposto no artigo 1º da Carta Estadual, o *Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal e todas as pessoas no âmbito de seu território.*

Por sua vez, o artigo 8º da Constituição Estadual dispõe que o *Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição*, o que significa que a autonomia do ente municipal encontra limitação nos princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.

Em sendo assim, as regras de distribuição de competência legislativa fixadas na Lei Maior, de observância obrigatória pelos demais entes federados, podem ser parâmetro de



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

controle de constitucionalidade de ato normativo municipal, forte no aludido artigo 8º da Carta da Província.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a Carta Política contempla cinco modalidades de partilha de competências: 1) a competência privativa enunciada da União (artigo 22); 2) a competência comum enunciada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23); 3) a competência concorrente enunciada da União, dos Estados e do Distrito Federal (artigo 24); 4) a competência reservada não enunciada dos Estados (artigo 25, § 1º); e 5) a competência reservada e comum, parcialmente enunciada, dos Municípios (artigo 30).

A competência expressa no artigo 23 da Constituição Federal cuida de *tarefas não legislativas*¹.

Quanto à norma do artigo 22, Alexandre de Moraes² preleciona:

A Constituição Federal prevê nos 29 incisos do art. 22 as matérias de competência privativa da União, definindo preceitos declaratórios e autorizativos da competência geral na legislação federal e demonstrando clara supremacia em relação aos demais entes federativos, em virtude da relevância das disposições.

Anote-se que a característica da privatividade permite a delegação, de acordo com as regras do parágrafo único do citado artigo.

¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 493.

² MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 314.



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

A competência concorrente do artigo 24 é caracteristicamente limitada, pois a legislação de ambas as entidades federadas (União e Estados) ocupa espaços definidos: a União edita normas gerais, ao passo que os Estados-membros editam normas específicas.

A competência dos Estados-membros é dita residual ou remanescente, pois abarca todos os poderes que não foram expressa ou implicitamente conferidos aos outros entes federativos (artigo 25, parágrafo 1º, da Constituição Federal).

Aos Municípios cabe, basicamente, reger os assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, incisos I e II, da Carta Magna).

A nota característica da competência legislativa dos Municípios é o interesse local (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal). Esse, em definição, já foi entendido como aquele exclusivo do Município. Hoje, porém, há ampla aceitação doutrinária de que o interesse local é o predominantemente municipal. Mas, certamente, as leis municipais não podem ter qualquer reflexo fora das fronteiras da Comuna.

Ao comentar acerca da competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, Uadi Lammêgo Bulos³ refere:

³ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 991.



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

*Aqui estamos diante da competência genérica dos Municípios, ancorada no princípio da predominância do interesse local. Controvérsias à parte, **interesse local é aquele que diz respeito às necessidades básicas e imediatas do Município.** A expedição de alvarás ou licenças para funcionamento de empresas comerciais, por exemplo, é matéria de interesse local. Também o é a fixação do horário de funcionamento do comércio local (farmácias, drogarias, postos de atendimento médico-hospitalares, lojas, shopping centers, etc).*

Feitas tais considerações, a fim de delimitar o tema aqui tratado, calha destacar que, segundo o inciso I do artigo 22 da Constituição Federal, compete à União, privativamente, legislar sobre **direito civil**.

Tal competência privativa, concentrada no âmbito da União, justifica-se porque se trata de matéria que não prescinde de tratamento idêntico em todo o País, sendo insuscetível de regulamentação diversificada, exceto na limitada hipótese de delegação prevista no parágrafo único do referido dispositivo constitucional.

Pois bem.

Como se observa de seu texto, o ato normativo impugnado interfere diretamente nas liberdades de pensamento e de expressão, direitos inerentes à personalidade, como tais integrantes da esfera jurídico-civil dos destinatários da normativa. Como anota Nestor Duarte, o “objeto dos direitos da personalidade são



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

faculdades jurídicas que se situam no âmbito da própria pessoa”, abrangendo os aspectos físico, moral e intelectual⁴.

Desse modo, a matéria carece de regulamentação uniforme, válida para todo o território nacional, refugindo do campo de competências legislativas do ente municipal.

Nesse aspecto, ainda que não trate especificamente sobre o tema “notícias falsas”, foi editada, em âmbito nacional, a Lei Federal n.º 12.965/2014, que cria o Marco Civil da *Internet*, estabelecendo garantias, direitos, deveres e princípios que envolvem o regular uso da *internet* do país, dentre eles o da preservação e garantia da neutralidade da rede (artigo 3º, inciso IV), segundo o qual o governo deve coibir o tratamento desigual de dados, sem discriminação, e, ainda, assegurar os princípios da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento (artigo 3º, inciso I) e da responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades (artigo 3º, inciso VI).

Além disso, diversos projetos de lei já tramitam no Congresso Nacional tratando especificamente do combate às chamadas *fake news*, entre os quais o Projeto de Lei do Senado n.º 2.630/2020, que cria a Lei Brasileira Liberdade, Responsabilidade e Transparência na *Internet*, a demonstrar que o ente competente já vem tomando as medidas cabíveis⁵.

⁴ PELUSO, Cezar (Coord.). *Código Civil Comentado*. 3ª ed. Barueri: Manole, 2009, p. 28.

⁵ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944>. Acesso em: 03 fev. 2021.



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

Ao que se verifica, assim, a lei municipal questionada, ao tratar sobre a vedação de disseminação de informações falsas, definindo o infrator e cominando penas de natureza administrativa, não dispõe apenas acerca de programa interesse local, tratando, ao contrário, de regras de direito civil, o que não é autorizado constitucionalmente.

Assim sendo, o legislador municipal, adentrando matéria de competência privativa da União (artigo 22, inciso I, da Constituição Federal), extrapolou os limites da sua legitimidade para legislar, o que macula de inconstitucionalidade o ato normativo resultante.

Convém observar que o Congresso Nacional está debatendo também a viabilidade de tipificar como crime a conduta de divulgar notícias falsas, conforme Projeto de Lei do Senado n.º 473/2017, que promove alteração no Código Penal⁶. E, no âmbito eleitoral, diversas minirreformas legislativas foram levadas a cabo tratando do assunto⁷.

Essas iniciativas revelam que o tema das *fake news* demanda tratamento jurídico único, válido para toda a Federação, refugindo do âmbito do interesse local, próprio da competência legislativa das Comunas.

⁶ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131758>. Acesso em: 03 fev. 2021.

⁷ CARVALHO, Gustavo Arthur Coelho Lobo de; KANFFER, Gustavo Guilherme Bezerra. *O tratamento jurídico das notícias falsas ("fake news")*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/tratamento-juridico-noticias-falsas.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2021.



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

Não bastasse isso, a legislação municipal impugnada, ao atribuir a órgão da administração pública a apuração e a aplicação de sanção pela divulgação de notícias falsas, flagrantemente malfere o direito fundamental à liberdade de pensamento e de expressão consagrado no artigo 5º, incisos IV e IX, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

[...]

Mesmo admitindo a possibilidade de limitação a tal direito, jamais poderia a atividade de controle sobre as manifestações pessoais ser atribuída a órgão político e, inclusive, partidário, sob risco de gerar-se constrangimento intolerável à livre circulação de ideias.

Com efeito, segundo já decidiu o Pleno do Supremo Tribunal Federal, a liberdade de expressão e de pensamento tutela até mesmo a divulgação de “declarações errôneas”:

*LIBERDADE DE EXPRESSÃO E PLURALISMO DE IDEIAS.
VALORES ESTRUTURANTES DO SISTEMA*



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

*DEMOCRÁTICO. INCONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSITIVOS NORMATIVOS QUE ESTABELECEM PREVIA INGERÊNCIA ESTATAL NO DIREITO DE CRITICAR DURANTE O PROCESSO ELEITORAL. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AS MANIFESTAÇÕES DE OPINIÕES DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO E A LIBERDADE DE CRIAÇÃO HUMORÍSTICA. 1. A Democracia não existirá e a livre participação política não florescerá onde a liberdade de expressão for ceifada, pois esta constitui condição essencial ao pluralismo de ideias, que por sua vez é um valor estruturante para o salutar funcionamento do sistema democrático. 2. A livre discussão, a ampla participação política e o princípio democrático estão interligados com a liberdade de expressão, tendo por objeto não somente a proteção de pensamentos e ideias, mas também opiniões, crenças, realização de juízo de valor e críticas a agentes públicos, no sentido de garantir a real participação dos cidadãos na vida coletiva. 3. São inconstitucionais os dispositivos legais que tenham a nítida finalidade de controlar ou mesmo aniquilar a força do pensamento crítico, indispensável ao regime democrático. Impossibilidade de restrição, subordinação ou forçosa adequação programática da liberdade de expressão a mandamentos normativos cerceadores durante o período eleitoral. 4. Tanto a liberdade de expressão quanto a participação política em uma Democracia representativa somente se fortalecem em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das mais variadas opiniões sobre os governantes. 5. **O direito fundamental à liberdade de expressão não se direciona somente a proteger as opiniões supostamente verdadeiras, admiráveis ou convencionais, mas também aquelas que são duvidosas, exageradas, condenáveis, satíricas, humorísticas, bem como as não compartilhadas pelas majorias. Ressalte-se que, mesmo as declarações errôneas, estão sob a guarda dessa garantia constitucional.** 6. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos II e III (na parte impugnada) do artigo 45 da Lei 9.504/1997, bem como, por arrastamento, dos parágrafos 4º e 5º do referido artigo. (ADI 4451, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 21/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-044 DIVULG 01-03-2019 PUBLIC 06-03-2019)*



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

Exatamente por isso, parece que somente a órgãos imparciais e autônomos, como o Poder Judiciário, se pode atribuir competência para julgar a conduta de propagar *fake news*, impondo sanções a seus transgressores.

Por outro lado, a Câmara Municipal de Vereadores de São Leopoldo, ao estabelecer obrigações ao ente municipal, com a divulgação de campanhas periódicas, realização de cursos, palestras e seminários, fiscalização e aplicação de penalidades, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, pois dispôs sobre matéria nitidamente administrativa, cuja deliberação era de competência da Administração Pública Municipal.

Aliás, pode-se antecipar a dificuldade e a magnitude da atividade de fiscalização e comprovação das infrações administrativas atribuídas pelo Parlamento ao Poder Executivo local.

No caso, por melhor que fossem as intenções dos edis, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, aplicável, aos municípios, por força do disposto no artigo 8º, *caput*⁸, 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*:

⁸ 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.
[...].



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

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 Meirelles⁹:

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.

Sem dúvida, a Lei Municipal n.º 9.271/2020 de São Leopoldo invade competência da Administração Municipal, não deixando margem ao disciplinamento da matéria pelo Prefeito Municipal, em manifesto desrespeito às atribuições reservadas ao

⁹ 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

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;

[...].

Assim, 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.

Necessária, ainda, é a conclusão de que a lei objurgada positiva 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 em assunto que deveria ser de sua iniciativa.

Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa quanto à deflagração do processo legislativo em certas



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

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 já realçados.

Além disso, a lei impugnada enseja violação ao disposto nos artigos 149, incisos I, II e III¹⁰, e 154, incisos I e II¹¹, da Carta Estadual, pois gera despesa não prevista na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento anual do Município de São Leopoldo, determinando sistemática envolvendo a divulgação do programa criado e posterior fiscalização pelo ente público, o que certamente implicará custos adicionais à administração pública.

De outro quadrante, a circunstância de a lei em comento ter sido objeto de sanção por parte do Chefe do Executivo à época de sua elaboração não empana tal conclusão, uma vez que o

¹⁰ 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.

[...].

¹¹ 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;

[...].



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

agente político ocupante de cargo eletivo - Prefeito Municipal - não pode abrir mão de prerrogativa inerente ao cargo ocupado - Chefe do Executivo Municipal -, vinculando todos os subsequentes agentes políticos que vierem a provê-lo. Cita-se:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 1.540, DE 26 DE MARÇO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE SALDANHA MARINHO. IRREGULARIDADE PROCESSUAL. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. NULIDADE PROCESSUAL INEXISTENTE. SANÇÃO DA LEI PELO PREFEITO. VÍCIO NÃO SANADO. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. É inconstitucional a Lei 1.540, de 26.03.2013, do Município de Saldanha Marinho, que garantiu a conversão em pecúnia de licença prêmio não gozada dos servidores municipais, uma vez que tal tema é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. A sanção da lei pelo Chefe do Executivo não tem o condão de suprir o vício de iniciativa ou convalidar nulidade absoluta decorrente da ilegitimidade daquele que propõe determinada regra. A referida lei, de iniciativa do Poder Legislativo, fere a harmonia e a independência entre os Poderes, porquanto dispõe acerca de benefícios administrativos dos servidores públicos municipais, cuja competência é exclusiva e privativa do Chefe do Poder Executivo local, violando, assim, o disposto nos artigos 8º, 10 e 60, II, "a" e "b", e art. 82, inciso VII, combinados com o art. 8º, todos da Constituição Estadual. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70062555032, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em: 13-07-2015)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. LEI DA FICHA LIMPA MUNICIPAL. RESTRIÇÃO À NOMEAÇÃO DE SERVIDORES NO ÂMBITO DO LEGISLATIVO E DO EXECUTIVO. LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL QUANTO À



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

DISCIPLINA DO PODER EXECUTIVO. 1. As regras previstas na Constituição Federal acerca do processo legislativo, inclusive no que diz respeito à iniciativa e limites ao poder de emenda parlamentar, são de observância obrigatória pelos demais entes federados. 2. Há inconstitucionalidade formal quando os projetos de lei que disponham sobre servidores públicos do Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria não forem iniciados pelo Prefeito Municipal. Aplicação, por simetria, do artigo 61, II, "c" da Constituição Federal e do artigo 60, II, "b" da Constituição do Estado Rio Grande do Sul. 3. A sanção da lei pelo Chefe do Executivo não tem o condão de suprir o vício de iniciativa ou convalidar nulidade absoluta decorrente da ilegitimidade daquele que propõe determinada regra. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 4. Inexiste conflito entre as normas que disciplinam o processo legislativo e aquelas que cuidam da moralidade da Administração, a fim de ser necessário recorrer a critérios de ponderação. 5. Assim, embora, por imperativo constitucional, seja fundamental a busca da probidade pela Administração, não se pode, sobre este pretexto, desrespeitar outras normas de igual hierarquia, fundamentais ao regular e adequado funcionamento do Estado Democrático de Direito, com a manutenção da harmonia e da independência entre os Poderes. Julgada parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, por maioria. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70050430065, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Redator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgado em: 27-01-2014)

Diante de tais considerações, mostra-se inarredável proceder-se à declaração de inconstitucionalidade da lei municipal impugnada.

3. Pelo exposto, o Procurador-Geral de Justiça, reiterando os fundamentos lançados na inicial, requer seja julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 9.271/2020 de São



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

Leopoldo, por ofensa aos artigos 1º, 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, incisos, IV e IX, e 22, inciso I, da Lei Fundamental federal.

Porto Alegre, 20 de abril de 2021.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

BHJ/LCA/IH