



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 13, XXXII, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BAGÉ. SERVIÇOS PÚBLICOS. ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO. DELEGAÇÃO. INICIATIVA PRIVADA. VEDAÇÃO. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA DOS PODERES ESTRUTURAIS. CONTROLE.**

1. Art. 13, XXXII, da Lei Orgânica Municipal de Bagé, que veda a privatização ou delegação à iniciativa privada do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e condiciona a delegação do serviço para Estado ou para a União à autorização da Câmara Municipal de Vereadores por maioria qualificada.

2. A organização e forma de prestação de serviços públicos é matéria administrativa, cuja iniciativa legislativa compete privativamente ao Poder Executivo, o que, por suposto, afasta a possibilidade de tal matéria ser regrada por Lei Orgânica Municipal, visto a origem parlamentar. Verificado o vício de iniciativa, e consequente afronta aos artigos 8º, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual.

3. A exigência de autorização do Legislativo Municipal para haver concessão ou permissão do serviço configura nítida criação de nova hipótese de controle externo do Legislativo local sobre a Administração através de Lei Municipal sem que haja previsão correlata na Constituição Federal. Desrespeito ao equilíbrio e harmonia entre os Poderes Estruturais no âmbito municipal (art. 10 da Constituição Estadual).

4. Violação às normas constitucionais que regem a prestação de serviços públicos (art. 175, *caput*, da Constituição Federal, e art. 163, *caput*, da Constituição Estadual). Tanto a Constituição Federal como a Constituição Estadual preveem que os serviços públicos serão prestados diretamente ou através de concessão ou permissão. A única condição estabelecida é o prévio procedimento licitatório. Não há vedação da delegação à iniciativa privada, tampouco exigência de anuência do Poder Legislativo. As limitações impostas pela Lei Orgânica Municipal em estudo ao poder



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

concedente são desarrazoadas e  
desproporcionais, as quais não encontram  
abrigo no ordenamento constitucional.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
PROCEDENTE. UNÂNIME.**

AÇÃO DIRETA DE ÓRGÃO ESPECIAL  
INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-  
09.2022.8.21.7000)

PREFEITO MUNICIPAL DE BAGE PROPONENTE

CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE BAGE 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 julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES.<sup>a</sup> IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA (PRESIDENTE)**, **DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA**, **DES. NEWTON BRASIL DE LEÃO**, **DES. SYLVIO BAPTISTA NETO**, **DES. IVAN LEOMAR BRUXEL**, **DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO**, **DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS**, **DES.<sup>a</sup> MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA**, **DES. IRINEU MARIANI**, **DES. AYMORE ROQUE POTTES DE MELLO**, **DES. JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA**, **DES.<sup>a</sup> MATILDE CHABAR MAIA**, **DES. ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA**, **DES. CARLOS CINI MARCHIONATTI**, **DES. JOÃO BATISTA**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

MARQUES TOVO, DES. NEY WIEDEMANN NETO, DES.<sup>a</sup> LAURA LOUZADA JACCOTTET, DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO, DES.<sup>a</sup> LIZETE ANDREIS SEBEN, DES. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA, DES. GIOVANNI CONTI, DES. CARLOS EDUARDO RICHINITTI, DES. RICARDO TORRES HERMANN E DES. ALBERTO DELGADO NETO.

Porto Alegre, 19 de agosto de 2022.

DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL,

Relator.

## RELATÓRIO

DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL (RELATOR)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE BAGÉ** em face do artigo 13, inciso XXXII, da Lei Orgânica do Município de Bagé, de 29 de dezembro de 2003.

Em síntese, o proponente sustenta sua legitimidade ativa e o cabimento da Ação. Aponta que a normativa objurgada veda a delegação do serviço público local de fornecimento de água e esgotamento sanitário à iniciativa privada, permitindo somente a delegação aos poderes públicos estaduais ou federais, condicionada à autorização do Legislativo Municipal. Defende que há inconstitucionalidade material, por violação do princípio da simetria, uma vez que a Constituição Federal e a Constituição Estadual não obstam a concessão ou a permissão de serviços públicos à iniciativa privada. Sustenta que não há suplementação de legislação, mas, sim, criação de nova hipótese jurídica. Suscita violação dos artigos 175, *caput*, da Constituição Federal, e 163 da Constituição Estadual. Por outro viés, alega que há inconstitucionalidade formal, porquanto entende que se verifica invasão de competência de ato exclusivo do Poder



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

Executivo. Argui desrespeito aos artigos 8º, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. Colacionou precedentes deste e de outros Tribunais de Justiça (fls. 06/26).

Juntou documentos (fls. 28/74).

O pedido liminar foi deferido (fls. 78/88).

O Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul defendeu a manutenção da norma impugnada com fundamento na presunção de constitucionalidade (fl. 110).

A Câmara Municipal de Vereadores de Bagé deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (fl. 112).

Em parecer, o Ministério Público opinou pela procedência do pedido (fls. 117/131).

É o relatório.

## VOTOS

### DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL (RELATOR)

O proponente almeja a declaração de inconstitucionalidade do artigo 13, inciso XXXII, da Lei Orgânica do Município de Bagé, de 29 de dezembro de 2003.

Transcrevo a redação do dispositivo impugnado:

*Art. 13 Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, privativamente:*  
(...)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

*XXXII - a prestação dos serviços públicos locais de abastecimento de água e esgotamento sanitário, serão prestados **diretamente pelo município ou através de administração indireta**, podendo ser **autorizada** a concessão ou **permissão dos mesmos somente para os poderes públicos estaduais ou federais, por maioria qualificada dos votos do Poder Legislativo, ficando proibida a privatização ou concessão e permissão para a iniciativa privada.** (Grifei).*

Pois bem.

Da leitura do dispositivo supratranscrito, é possível extrair duas normas: a) vedação da privatização ou delegação à iniciativa privada do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e b) condicionamento da delegação do serviço para Estado ou para a União à autorização da Câmara Municipal de Vereadores por maioria qualificada.

Nesse contexto, o serviço somente pode ser prestado pelo Município, diretamente ou através de entidade da Administração Indireta, ou pelo Estado ou pela União, nos mesmos moldes, nesse último caso, desde que haja anuência do Poder Legislativo.

Ocorre que a organização e forma de prestação de serviços públicos é matéria administrativa, cuja iniciativa legislativa compete privativamente ao Poder Executivo, o que, por suposto, afasta a possibilidade de tal matéria ser regrada por Lei Orgânica Municipal, visto a origem parlamentar.

Há, portanto, subtração de competência privativa do Chefe do Poder Executivo e violação da reserva da Administração, visto que a



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

estruturação e direção dos serviços públicos municipais são atos que àquele competem.

A ingerência do Legislativo na organização e funcionamento da Administração Municipal é notável.

Por conseguinte, verificado o vício de iniciativa, e consequente afronta aos artigos 8º, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual:

*Art. 8.º 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.*

*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.*

*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; (...)*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

Ademais, é imperioso destacar a exigência de autorização do Legislativo Municipal para haver concessão ou permissão do serviço, pois configura nítida criação de nova hipótese de controle externo do Legislativo local sobre a Administração através de Lei Municipal sem que haja previsão correlata na Constituição Federal.

Entendo que há desrespeito ao equilíbrio e harmonia entre os Poderes Estruturais no âmbito municipal, em nítida violação do artigo 10 da Constituição Estadual:

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

Outrossim, é possível constatar violação às normas constitucionais que regem a prestação de serviços públicos. Vejamos:

#### *CONSTITUIÇÃO FEDERAL*

*Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.*

(...)

#### *CONSTITUIÇÃO ESTADUAL*

*Art. 163. Incumbe ao Estado a prestação de serviços públicos, diretamente ou, através de licitação, sob regime de concessão ou permissão, devendo garantir-lhes a qualidade.*

(...)

Tanto a Constituição Federal como a Constituição Estadual preveem que os serviços públicos serão prestados diretamente ou



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

através de concessão ou permissão. Nesse diapasão, a delegação do serviço pode ser feita tanto para a Administração Indireta como para a iniciativa privada.

A única condição estabelecida é o prévio procedimento licitatório. Não há vedação da delegação à iniciativa privada, tampouco exigência de anuência do Poder Legislativo.

As limitações impostas pela Lei Orgânica Municipal em estudo ao poder concedente são desarrazoadas e desproporcionais, as quais não encontram abrigo no ordenamento constitucional.

Em outra ocasião, este Órgão Especial já reconheceu a inconstitucionalidade de disposições semelhantes:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 225, § 2º, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. VEDAÇÃO À PERMISSÃO OU CONCESSÃO DOS SERVIÇOS LOCAIS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO SANITÁRIO À INICIATIVA PRIVADA. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL RECONHECIDA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 10, 60, II, ALÍNEA 'D', 82, III E VII, E 163, CAPUT, TODOS DA CE/89. PRECEDENTES. Padece de vício de inconstitucionalidade formal o § 2º do art. 225 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, acrescentado pela Emenda Legislativa nº 003/01, de iniciativa parlamentar, pois compete ao Chefe do Poder Executivo municipal a iniciativa de apresentar proposição legislativa que disponha sobre a organização e prestação do serviço de água e esgoto, atribuições que são nitidamente executivas. Precedentes deste Órgão Especial. Verifica-se, a par disso, inconstitucionalidade material do dispositivo da***





@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

*Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que veda a permissão ou concessão dos serviços locais de abastecimento de água e esgoto sanitário à iniciativa privada, na medida em que as Constituições Estadual (art. 163, caput) e Federal (arts. 30, V, e 175, caput) não impedem a delegação dos serviços públicos a entidades privadas, não podendo fazê-lo os Municípios, por força do princípio da simetria. Precedentes deste Órgão Especial. JULGARAM PROCEDENTE A DEMANDA. UNÂNIME (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70077118107, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 12-11-2018) (Grifei).*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 19 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ, ACRESCENTADO PELA EMENDA LEGISLATIVA 14/2001. REGULA A FORMA DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO. EXISTÊNCIA DE VÍCIO FORMAL E MATERIAL. 1. Existência de vício formal no parágrafo único do art. 19 da Lei Orgânica do Município de Gravataí, acrescentado pela Emenda Legislativa 14, de 13 de junho de 2001, de iniciativa parlamentar, pois a Câmara de Vereadores invadiu matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos arts. 8º, caput, 60, II, alínea d, e 82, III e VII, da Constituição Estadual, afrontando ainda o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 10 da Constituição Estadual. 2. Existência de inconstitucionalidade material na normativa inquinada, porquanto as Constituições Estadual e Federal não obstam a concessão ou permissão de serviços públicos a entidades privadas, assim não o podendo fazer os Municípios, sob pena de violação ao princípio da simetria, consoante se depreende do art. 163, caput, da Constituição Estadual e art. 175, caput, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

Nº 70063085492, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 21/09/2015) (Grifei).

*CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO. CONVOCAÇÃO DE PLEBISCITO. REGIME DE OUTORGA DE SERVIÇOS PÚBLICOS. CABIMENTO. Há de se abandonar, tal qual o fez o Supremo Tribunal Federal, a distinção entre leis em sentido formal e leis em sentido material, evitando homiziar pautas normativas quanto a todo e qualquer controle jurisdicional. Constando do decreto legislativo a realização de plebiscito, quanto à genérica definição do regime de concessão de serviços públicos de fornecimento de água e de esgotamento sanitário, cujo resultado vinculará a Administração Pública, está-se, de resto, diante de ato normativo com suficiente densidade subjetiva para desafiar o controle mediante processo objetivo. **CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. ARTIGOS 60, II, D, E 82, II, CE/89. BANIMENTO ABSOLUTO DA INICIATIVA PRIVADA. ARTIGO 163, CE/89. INCONSTITUCIONALIDADE.** Não se afigura constitucional a tentativa do Legislativo Municipal, primeiro, em interferir com a definição de relacionamento jurídico inerente à administração exercida pelo Executivo Municipal, tal como decorre dos artigos 60, II, d, e 82, II, CE/89, mesmo que mascarada a ingerência sob a forma de plebiscito popular, a cujo respeito, de resto, não se pode reconhecer ao tema a grandeza reclamada pela instituição típica à democracia semidireta. **Muito menos aceitável que se tente bloquear a concessão à iniciativa privada, por puro ato de vontade, em desafeição ao que prevê o artigo 163 da Carta Estadual** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70044660546, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 23-01-2012) (Grifei).*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

*ADIN. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER LEGISLATIVO. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INFRAÇÃO AOS ARTS. 60, INCISO II, ALÍNEA 'D', E 82, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Municipal que veda a permissão ou concessão de serviço público de abastecimento de água e esgoto sanitário à iniciativa privada, bem assim sua privatização. Violação ao disposto nos artigos 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos II e VII, e 163, todos da Constituição Estadual, e artigo 175 da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70040381923, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 23/05/2011) (Grifei).*

Ante tudo o que foi exposto, julgo **PROCEDENTE** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 13, inciso XXXII, da Lei Orgânica do Município de Bagé, de 29 de dezembro de 2003, ante a violação dos artigos 8º, 10, 19, *caput*, 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos II, III e VII, e 163, *caput*, todos da Constituição Estadual, e artigo 175, *caput*, da Constituição Federal.

**DES. GIOVANNI CONTI**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

Eminentes colegas.

Acompanho o voto do nobre Relator, Desembargador Jorge Luís Dall'Agnol.

Como visto do relatório, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PREFEITO MUNICIPAL DE BAGÉ, em face do artigo 13, inciso XXXII, da Lei Orgânica do Município de Bagé, de 29 de dezembro de 2003.

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da norma impugnada, por entender ser constitucional.

O Ministério Público opinou pela procedência do pedido.

O douto relator votou por julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 13, inciso XXXII, da Lei Orgânica do Município de Bagé, de 29 de dezembro de 2003, ante a violação dos artigos 8º, 10, 19, caput, 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos II, III e VII, e 163, caput, todos da Constituição Estadual, e artigo 175, caput, da Constituição Federal.

Em igual sentido, peço vênia para colacionar julgado do Supremo Tribunal Federal:

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. INC. IV DO ART. 11 DA CONSTITUIÇÃO DE GOIÁS, ALTERADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 46/2010. ATRIBUIÇÃO À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE GOIÁS PARA SUSTAR ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO OU DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. AFRONTA AO INC. V DO ART. 49, AO ART. 71 E AO ART. 75 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. Sustação de atos normativos do Poder Executivo em desacordo com a lei, que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa: norma que altera o*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

*sistema federativo estabelecido pela Constituição da República. É inconstitucional a ampliação da competência da Assembleia Legislativa para sustar atos do Poder Executivo em desacordo com a lei ( inc. V do art. 49 da Constituição). 2. Sustação de atos do Tribunal de Contas estadual em desacordo com lei: inobservância das garantias de independência, autonomia funcional, administrativa e financeira. Impossibilidade de ingerência da Assembleia Legislativa na atuação do Tribunal de Contas estadual. 3. Ação Direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do inc. IV do art. 11 da Constituição de Goiás, com a alteração da Emenda Constitucional n. 46, de 9.9.2010. (ADI 5290, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 20/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-270 DIVULG 06-12-2019 PUBLIC 09-12-2019).*

E nesta toada, vislumbro, na espécie, interferência indevida do Poder Legislativo no Executivo, sendo desrespeitado o princípio basilar da independência e harmonia entre os Poderes.

Aliás, a Constituição Federal de 1988, assegurando em nível de cláusula pétrea, e visando, principalmente, evitar que um dos Poderes usurpe as funções de outro, consolidou a "separação" dos Poderes do Estado, tornando-os independentes e harmônicos entre si (Artigo 2º, CF/88), é o que chamado de "Sistema de Freios e Contrapesos".

Portanto, concluiu-se que o Poder Legislativo tem a função típica de legislar, ou seja, de traduzir, através de leis, o sentimento social, é a *vox populis*, um fato ocorrido em sociedade que tenha elevado valor e traga uma mudança social que necessita de normatização, e tem como função atípica, a de fiscalizar se os outros dois poderes, se estão cumprindo essas normas e administrar a própria casa de leis. O Poder Judiciário tem a função típica de aplicar o direito no caso concreto, exerce uma jurisdição complementar em relação ao Poder Legislativo, visto que,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

enquanto este elabora a lei visando um caso abstrato, aquele aplica a lei no caso concreto, e tem a função atípica de legislar, em face de ser competente em elaborar seu regimento interno e administrativo. O Poder Executivo tem a função precípua de administrar, sempre de acordo com o ordenamento legislativo, sob pena do ato administrativo "nascer" nulo.

E neste caminho, de longa data, já vem se pronunciando o colendo STF:

*“Ação Declaratória de Constitucionalidade. Medida Cautelar. 2. Julgamento conjunto com as ADIs 4.947, 5.020 e 5.028. 3. Relação de dependência lógica entre os objetos das ações julgadas em conjunto. Lei Complementar 78/1993, Resolução/TSE 23.389/2013 e Decreto Legislativo 424/2013, este último objeto da ação em epígrafe. 4. O Plenário considerou que a presente ADC poderia beneficiar-se da instrução levada a efeito nas ADIs e transformou o exame da medida cautelar em julgamento de mérito. 5. Impossibilidade de alterar-se os termos de lei complementar, no caso, a LC 78/1993, pela via do decreto legislativo. 6. Ausência de previsão constitucional para a edição de decretos legislativos que visem a sustar atos emanados do Poder Judiciário. Violação à separação dos poderes. 7. O DL 424/2013 foi editado no mês de dezembro de 2013, portanto, há menos de 1 (um) ano das eleições gerais de 2014. Violação ao princípio da anterioridade eleitoral, nos termos do art. 16 da CF/88. 8. Inconstitucionalidade formal e material do Decreto Legislativo 424/2013. Ação Declaratória de Constitucionalidade julgada improcedente. (ADC 33, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014). Grifei.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

Destaca-se do precedente acima colacionado, no que interessa, os fundamentos expostos pelo Relator, o Ministro Gilmar Mendes:

*“(...) O art. 49 da Constituição de 1988, que traz as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, as quais, em sua maior parte, devem ser levadas a cabo por meio da edição de decretos legislativos, não traz a atribuição de sustar atos normativos emanados pelo Poder Judiciário, o que de resto seria absurdo.*

*O Congresso pode sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos termos da delegação legislativa eventualmente recebida. A atribuição de controlar o Poder Executivo é certamente uma das principais outorgadas pelas constituições modernas ao Poder Legislativo. Tal competência, no entanto, não pode ser estendida ao Poder Judiciário por meio de mera interpretação extensiva.*

*Antes o que ocorre é o contrário, o Poder Judiciário é que fiscaliza o relacionamento entre os outros dois poderes. Admitir a higidez jurídica de decreto legislativo dessa espécie poderia nos levar a um quadro em que tal prática se tornasse comum, comprometendo a independência dos poderes.*

*Nunca é demais relembrar que propostas tais como a PEC 33/2011, apresentada pelo Dep. Nazareno Fonteles (PT/PI), trazia expedientes similares ao do Decreto Legislativo em exame. Além disso, não faz muito tempo (em 20/11/2013), a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados aprovou projeto de decreto legislativo que cassa a Resolução/CNJ 175/2013, a qual obriga os cartórios a converterem em casamento as uniões estáveis homoafetivas.*

*Sobre o mesmo tema, a Frente Parlamentar Evangélica apresentou o Projeto de Decreto Legislativo 224/2011, que simplesmente*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

*pretendia sustar o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal nos casos relacionados à união homoafetiva.*

*Esses exemplos estão a revelar que não se pode dar brecha para esse tipo de atuação por parte de alguns parlamentares. Propostas de decretos legislativos dessa natureza, bem como a malsinada PEC 33/2011, subvertem a organização e a independência dos poderes disposta no texto constitucional e violam a própria democracia brasileira, tal como desenhada pela Constituição Federal de 1988."*

Em igual sentido, peço vênia para colacionar julgados proferidos por este Egrégio Tribunal de Justiça que tratam da matéria em liça:

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.502/2017. MUNICÍPIO DE LAJEADO/RS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, "CAPUT", 10, 19, "CAPUT", 60, INCISO II, ALÍNEA "d", E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. Lei Municipal nº 10.503/2017, do Município de Lajeado/RS, que disciplina a circulação e sinalização de veículos de tração humana (carrinhos de metal para o transporte de produtos recicláveis), no Município de Lajeado, e dá outras providências. 2. Vício de inconstitucionalidade formal configurado, pois nítida a interferência do Poder Legislativo Municipal na organização e funcionamento da Administração Municipal. 3. Violação à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea "d"; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Ofensa ao Princípio da Harmonia e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, "caput", e 10, da Carta Estadual. Violação dos princípios da razoabilidade, economicidade e*





@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

*eficiência (art. 19, “caput”, CE/89). 4. Mesmo considerando que haverá criação de despesa, assevera-se que a inexistência de previsão nas peças orçamentárias não possui o condão de manchar de inconstitucionalidade material a lei que a cria, conforme entendimento do E. Supremo Tribunal Federal (ADI nº 3599). A falta de dotação ou previsão orçamentária impede seja implementada a ação, programa ou projeto previsto na lei, mas não geraria a inconstitucionalidade por si só. No caso, a inconstitucionalidade, conforme já apontado, decorre do vício formal de iniciativa, por se tratar de matéria cuja iniciativa é reservado ao Chefe do Poder Executivo Municipal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.” (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085255586, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 10-12-2021).*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.097/2021. MUNICÍPIO DE ÁUREA/RS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, “CAPUT”, 10, 60, INCISO II, ALÍNEA “d”, E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS. 2º E 30, INCISOS I E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. I - Lei Municipal nº 2.097, de 14 de julho de 2021, do Município de Áurea/RS, que estabelece normas complementares, critérios e procedimentos administrativos para aplicação, no âmbito do Município de Áurea da regularização fundiária urbana e rural prevista na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 e dá outras providências. II - Vício de inconstitucionalidade formal configurado, pois nítida a interferência do Poder Legislativo Municipal na organização e funcionamento da Administração Municipal (Poder Executivo Municipal). III - Violação à competência privativa do Chefe do Poder*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

*Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea "d"; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Ofensa ao Princípio da Harmonia e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, "caput", e 10, da Carta Estadual. Afronta aos artigos 2º e 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal. IV - Criação de Despesas: A inexistência de previsão nas peças orçamentárias não possui o condão de manchar de inconstitucionalidade material a lei que a cria, conforme entendimento do E. Supremo Tribunal Federal (ADI nº 3599). A falta de dotação ou previsão orçamentária tão somente impede a implementação da ação, programa ou projeto previsto na lei, mas não a torna inconstitucional. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME." (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085314144, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 10-12-2021).*

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.810/2019. MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA DO SUL/RS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, 10, 60, INCISO II, ALÍNEA "d", E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INSTITUTOS DE DIREITO CIVIL. AFRONTA AO ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. GERAÇÃO DE DESPESAS NÃO PREVISTAS. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 149, INCISOS I, II E III E 154, INCISOS I E II, DA CE/1989. 1. Lei Municipal nº 3. 80/2019, do município de Encruzilhada do Sul/RS, que reconhece ao possuidor do imóvel o direito de obter a declaração de número dessa residência para a ligação dos serviços de água e de luz. 2. Vício de inconstitucionalidade formal configurado, pois nítida a interferência do Poder Legislativo Municipal na organização e funcionamento da Administração Municipal.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)

2022/CÍVEL

*Configurada a hipótese de usurpação da iniciativa do Chefe do Poder Executivo, eivando de vício de inconstitucionalidade o texto legal daí resultante. Caracterização do vício de iniciativa que implica violação ao princípio da separação e independência dos Poderes. 3. Caracterizada afronta à ordem constitucional, por invasão da competência legislativa da União, ao tratar de institutos do direito civil, como posse, domínio, e meios de prova. Artigo 22, inciso I, da Constituição Federal (norma de reprodução obrigatória). 4. Violação à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea "d"; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Ofensa ao Princípio da Harmonia e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, "caput", e 10, da Carta Estadual. 5. A Lei impugnada gera despesas não previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou no Orçamento Anual do Município, o que acarreta violação aos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME." (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085085488, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, julgado em: 08-10-2021).*

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.114/2020 DO MUNICÍPIO DE SÃO GABRIEL. TAXA DE RELIGAMENTO. INTERRUÇÃO DO SERVIÇO POR INADIMPLEMENTO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei nº 4.114/2020 do Município de São Gabriel, que proíbe cobrança de taxa de religação de água*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

*quando a interrupção de fornecimento ocorrer por falta de pagamento. 2. A prestação de serviços públicos à população, seja de forma direta ou indireta, é atividade própria do Poder Executivo. Ao proibir a concessionária de serviço público de cobrar taxa para o restabelecimento do serviço quando a interrupção se deu por falta de pagamento, resta nítido que o Legislativo Municipal invadiu iniciativa reservada ao Prefeito, uma vez que se trata de matéria tipicamente administrativa. Desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, inculpada nos artigos 60, inciso II, alínea "d"; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, aplicável aos municípios por força do artigo 8º da Carta Gaúcha. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no artigo 10 da Constituição Estadual. 4. A vedação inscrita na Lei Municipal resulta no corte de uma das fontes de receita da concessionária do serviço público sem prever qualquer forma de compensação, gerando desequilíbrio econômico-financeiro. Desrespeito ao §4º do artigo 163 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade material. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME." (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084936715, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 27-08-2021).*

Por tais considerações, **voto integralmente de acordo com o douto Relator.**

É como voto.

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



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70085551687 (Nº CNJ: 0004657-09.2022.8.21.7000)  
2022/CÍVEL

**DES.ª IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA** - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7008555168: "JULGARAM PROCEDENTE. 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: JORGE LUIS DALL AGNOL Nº de Série do certificado: 4730CC30ADF435BB Data e hora da assinatura: 26/08/2022 13:38:11</p> <p>Signatário: Giovanni Conti Data e hora da assinatura: 30/08/2022 16:11:37</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>
--	--