



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5243026-32.2024.8.21.7000/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Processo Legislativo

**RELATOR:** DESEMBARGADOR ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO

**AUTOR:** MUNICÍPIO DE IMBÉ/RS

## **RELATÓRIO**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo senhor **PREFEITO MUNICIPAL DE IMBÉ/RS**, visando à retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 2.453/2024.

O autor narrou na inicial, em suma, que a norma foi promulgada pelo senhor Vice-Presidente da Câmara Municipal de Vereadores sem atenção ao devido processo legal administrativo, antes de decorrido o prazo para sanção ou veto.

Asseverou que o Projeto de Lei efetivamente é de competência da Mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, *“porém foi assinada somente pelo Presidente (o Regimento Interno e a Lei Orgânica Municipal exigem que seja assinada em colegiado e pela maioria dos seus membros, que deveria ter no mínimo 3 assinaturas de seus membros”*.

Aduziu que o prazo constitucional para sanção ou veto, ato de prerrogativa do Chefe do poder Executivo, foi desobedecido pelo Poder Legislativo, que promulgou a lei formalmente inconstitucional. Isso porque o Projeto de Lei 007/2024 foi votado e aprovado pelo Poder Legislativo e enviado em 21.03.2024 (ofício 34/2024) com erros em sua redação, e então o Senhor Prefeito Municipal, mediante ofício (nº 149/2024), manifestou que não poderia ser analisado em razão do erro de redação; o projeto corrigido foi, então, remetido pelo Poder Legislativo (Ofício nº 51/2024) em 16.04.2024, iniciando-se o prazo para análise, sanção e veto, que findaria em 05.05.2024; o Vice-Presidente do Poder Legislativo, entendeu que o prazo havia findado em 12.04.2024, com sanção tácita (em que pese existisse erro na tabela com a quantidade de cargos), e então promulgou a norma (Lei Municipal nº 2453/2024); após trocas de ofícios, vetou a norma, mas mesmo assim o Poder Legislativo publicou-a.

Defendeu, por isso tudo, que a norma municipal é inconstitucional por vício formal, qual seja, violação do disposto no art. 66, da Constituição Estadual (que reproduz o disposto no art. 66 da Constituição Federal). Acrescenta que *“a sanção, e apreciação do interesse público e da constitucionalidade da norma, é privativa do Prefeito Municipal/Administrador”*, evidenciando-se ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Requeru a concessão de liminar com *“para suspender imediatamente a eficácia da Lei Municipal nº 2.453 de 24 de abril de 2024”* e, no mérito, o julgamento de procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade da norma municipal.

Recebida a inicial, a liminar foi deferida (evento 4).



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Contra esta decisão, o Câmara Municipal de Vereadores de Imbé interpôs agravo interno (evento 13), que foi contra-arrazoado (evento 21).

Notificado, o Poder Legislativo Municipal apresentou a manifestação do evento 23, sustentando inexistir vício de inconstitucionalidade.

O senhor Procurador-Geral do Estado apresentou a manifestação do evento 19, pugnando pela manutenção da lei questionada “*com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais*”.

O Ministério Público, pela eminente Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, Dra. Josiane Superti Brasil Camejo, exarou parecer pelo julgamento de procedência da ação direta de inconstitucionalidade (evento 26).

Vieram os autos conclusos.

É o relatório.

**VOTO**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo senhor **PREFEITO MUNICIPAL DE IMBÉ/RS**, visando à retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 2.453/2024.

O autor narrou na inicial, em suma, que a norma foi promulgada pelo senhor Vice-Presidente da Câmara Municipal de Vereadores sem atenção ao devido processo legal administrativo, antes de decorrido o prazo para sanção ou veto. Asseverou que o Projeto de Lei efetivamente é de competência da Mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, “*porém foi assinada somente pelo Presidente (o Regimento Interno e a Lei Orgânica Municipal exigem que seja assinada em colegiado e pela maioria dos seus membros, que deveria ter no mínimo 3 assinaturas de seus membros*”. Aduziu que o prazo constitucional para sanção ou veto, ato de prerrogativa do Chefe do poder Executivo, foi desobedecido pelo Poder Legislativo, que promulgou a lei formalmente inconstitucional. Isso porque o Projeto de Lei 007/2024 foi votado e aprovado pelo Poder Legislativo e enviado em 21.03.2024 (ofício 34/2024) com erros em sua redação, e então o Senhor Prefeito Municipal, mediante ofício (nº 149/2024), manifestou que não poderia ser analisado em razão do erro de redação; o projeto corrigido foi, então, remetido pelo Poder Legislativo (Ofício nº 51/2024) em 16.04.2024, iniciando-se o prazo para análise, sanção e veto, que findaria em 05.05.2024; o Vice-Presidente do Poder Legislativo, entendeu que o prazo havia findado em 12.04.2024, com sanção tácita (em que pese existisse erro na tabela com a quantidade de cargos), e então promulgou a norma (Lei Municipal nº 2453/2024); após trocas de ofícios, vetou a norma, mas mesmo assim o Poder Legislativo publicou-a. Defendeu, por isso tudo, que a norma municipal é inconstitucional por vício formal, qual seja, violação do disposto no art. 66, da Constituição Estadual (que reproduz o disposto no art. 66 da Constituição Federal). Acrescenta que “*a sanção, e apreciação do interesse público e da constitucionalidade da*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

*norma, é privativa do Prefeito Municipal/Administrador”, evidenciando-se ofensa ao princípio da separação dos poderes. Requereu a procedência, com a declaração de inconstitucionalidade da norma municipal.*

**Consideração preliminar.**

Inicialmente, relevante salientar que o parâmetro de aferição da constitucionalidade por este Órgão Especial recai, em regra, sobre a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Exceção ao postulado refere-se às normas previstas na Constituição da República de reprodução obrigatória pelos Estados, situação em que é permitido à Corte local se utilizar do parâmetro constitucional federal, conforme entendimento adotado pelo Colendo Supremo Tribunal Federal em regime de repercussão geral (Recurso Extraordinário n. 650898-RS).

Assim, embora a parte autora tenha mencionado que o Projeto de Lei efetivamente é de competência da Mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, “*porém foi assinada somente pelo Presidente (o Regimento Interno e a Lei Orgânica Municipal exigem que seja assinada em colegiado e pela maioria dos seus membros, que deveria ter no mínimo 3 assinaturas de seus membros*”, este ponto não foi objeto de impugnação por inconstitucionalidade – e nem poderia, considerando que o parâmetro para reconhecimento de eventual inconstitucionalidade é a Constituição do Estado, não o regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores ou Lei Orgânica Municipal.

Feito o registro, passo à análise do mérito.

**Do mérito.**

Os estados federados e os municípios, na elaboração de suas próprias constituições/leis orgânicas, devem observar, além dos princípios incorporados pela Constituição Federal, muitas das regras nela previstas, a exemplo da que prescreve o princípio da independência e harmonia entre os poderes, prevista em seu art. 2º, que, segundo o qual *São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Aludida norma constitucional, como dito, é de observância obrigatória aos entes federados (estados e municípios), de modo que igual disposição vem expressa na Constituição Estadual, que estabelece, em seu art. 5º: *São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

O art. 10 da Constituição Estadual dispõe: *São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

Por sua vez, o art. 8º, *caput*, da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul prevê que *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.*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

A Constituição Federal, em seu art. 66, assim estabelece:

*Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.*

*§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.*

*§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.*

*§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.*

*§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.*

*§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.*

*§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.*

*§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.*

Por sua vez, o art. 66, da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul assim dispõe:

*Art. 66. O projeto de lei, se aprovado, será enviado ao Governador, o qual, em aquiescendo, o sancionará.*

*§ 1.º Se o Governador julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis contados a partir daquele em que o recebeu, e publicará no Diário Oficial o motivo do veto, devolvendo o projeto ou a parte vetada ao Presidente da Assembléia, dentro de quarenta e oito horas.*

*§ 2.º O veto parcial deverá abranger o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.*

*§ 3.º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador importará sanção.*

*§ 4.º O veto será apreciado no prazo de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa.*

*§ 5.º Se o veto for rejeitado, será o projeto enviado, para promulgação, ao Governador.*

*§ 6.º Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no § 4.º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

*§ 7.º Se, nas hipóteses dos §§ 3.º e 5.º, a lei não for promulgada pelo Governador no prazo de quarenta e oito horas, o Presidente da Assembléia Legislativa a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao primeiro Vice-Presidente fazê-lo.*

Da análise dos documentos que acompanham a presente ADI, observa-se com solar clareza que:

a) por meio do ofício 34/2024, de 21.03.2024, o Poder Legislativo Municipal encaminhou ao Chefe do Poder Legislativo o Projeto de lei 07/2024;

b) por meio do ofício 149/2024, datado de 12.04.2024 (mesma data do recebimento), o Senhor Prefeito Municipal comunicou o Presidente da Câmara Municipal de Vereadores que havia erro formal;

c) por meio do ofício 51/2024, de 16.04.2024 (mesma data do recebimento), o Poder Legislativo, por meio do seu presidente, remeteu ao Chefe do Poder Executivo a tabela com o quantitativo de vagas alterada/corrigida;

d) O Poder Legislativo entendeu que o prazo para sanção/veto havia decorrido em 12.04.2024, configurando-se sanção tácita, e assim a Lei Municipal (que recebeu o número 2.453, de 24 de abril de 2024) foi promulgada.

O prazo para sanção ou veto era de quinze dias úteis contados a partir da data do recebimento da norma.

Conforme se observa, o recebimento ocorreu em 21.03.2024, de forma que, a rigor, o prazo para sanção/veto se encerraria em 12.04.2024.

Contudo, antes do término do prazo (no último dia), verificado vício, o Chefe do Poder Executivo comunicou o Poder Legislativo via ofício, recebida na mesma data (12.04.2024), que **procedeu na retificação do erro, remetendo novamente o projeto de lei** – agora alterado/corrigido – em 16.04.2024, quando, então, passou a fluir o prazo de 15 dias úteis para sanção ou veto pelo Sr. Prefeito Municipal.

É bem verdade que a norma – e nem poderia ser diferente, porque não poderia prever todas as minúcias passíveis de ocorrerem na prática – não prevê expressamente se a “devolução” de projeto de lei por erro conduz ao não à recontagem do prazo para sanção ou veto.

Porém, considerando que a “devolução” ocorreu no prazo para sanção ou veto, e que o Poder Legislativo **tanto reconheceu o erro existente que procedeu na sua correção**, imperativo reconhecer que o prazo somente passou a fluir em 16.04.2024, que não foi observado pelo Poder Legislativo Municipal, o que evidencia vício formal de inconstitucionalidade.



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Nesse toar, as alegações do Poder Legislativo Municipal na manifestação do evento 23 no sentido de que “*não existe no Ordenamento Jurídico Pátrio a previsão de suspensão ou interrupção do prazo para o chefe do executivo sancionar ou vetar projetos de leis aprovados pelo Poder Legislativo*”, que “*a Carta Máxima não abre qualquer tipo de possibilidade ao Chefe do Executivo em solicitar correções ou esclarecimentos relativos aos projetos de leis aprovados pela Casa Legislativa, cabendo sim, ao chefe do executivo, se aquiescer, sancionar ou se “considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público” deverá vetá-lo “total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis” e que “a Constituição Estadual não traz nenhuma previsão de prorrogações de prazos para sanção ou veto” não encontram amparo, porque seria teratológico pensar que no momento que houve o reconhecimento expresso do erro, com reenvio de texto alterado, o prazo para sanção/veto não teria passado a contar do envio do texto com a devida correção.*

Também carece de embasamento, fático e jurídico, a afirmação de que “*Com a abertura de uma exceção à regra, simplesmente o chefe do executivo passará a ter a possibilidade de oficiar o Poder Legislativo alegando erro ou dúvida sobre determinado projeto e com isso, descumprir o prazo legal para sanção ou veto.*”

Ora, bastava ao Sr. Presidente do Poder Legislativo Municipal, ao receber a manifestação do Sr. Prefeito Municipal (acerca do erro encontrado) permanecido silente. Mas, no caso específico, não foi isso que ele fez, vez que **adotou posição ativa, alterando o texto e reenviando o projeto** – alterado, portanto – para sanção/veto.

Digo mais, por amor ao debate: ao contrário do afirmado na manifestação do evento 23, não verifico qualquer “*subterfúgio, sem previsão legal, para “prorrogar” o prazo para vetar o projeto devidamente aprovado*” na atitude do Sr. Prefeito de informar o erro; ao contrário, tratou-se de verdadeiro ato de cooperação entre os poderes, atitude louvável, aliás, pautada em ponderação de interesses que visava à preservação da segurança jurídica.

No mais, as ilações no sentido de que o Sr. Prefeito Municipal teria atuado com interesses escusos/fins eleitoreiros, é questão que foge do âmbito desta ação direta de inconstitucionalidade, devendo ser levadas, se for ao caso, às Autoridades competentes.

Para arrematar, transcrevo trecho do parecer ministerial de lavra da Dra. Josiane Superti Brasil Camejo, agregando às razões de decidir:

(...)

*A situação posta não encontra previsão expressa e específica na norma constitucional, comportando, de plano, pelo menos duas interpretações.*

*Na primeira, considerando que no último dia do prazo de 15 dias para sanção ou veto do Executivo – 12 de abril –, o Prefeito Municipal devolveu o projeto de lei aprovado para apreciação de eventual retificação pelo Legislativo, entendendo, neste caso, inviável lançamento de sanção ou veto dado o erro constatado no quantitativo de cargos inserido na tabela constante do texto de redação final aprovado (Evento 1 – OUT – INST PROC3, páginas 01/3), poder-se-ia entender que o Ofício Gabinete nº 149/2024 constituiu, embora sem esta denominação, veto ao projeto de lei, embora sua justificativa não tenha sido publicada no Diário oficial, caso em que caberia ao Poder Legislativo apreciá-lo antes da promulgação da norma, o que não ocorreu, maculando, assim, a constitucionalidade da lei editada.*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

*Outra interpretação possível é a adotada na decisão liminar; de que, constatado o erro material na redação do projeto, foi ele devolvido ao Legislativo para correção, já que inviável sua apreciação no estado em que estava, tendo o prazo para sanção e veto reiniciado com o recebimento da redação final readequada, em 16 de abril de 2024 (Evento 1 – OUT – INST PROC3, páginas 04/5) - providência esta que, diga-se, não faz nenhum sentido se considerada a missiva da Casa Legislativa enviada ao Prefeito em 15 de abril, em que informa que promulgaria o projeto em questão ante a ausência de promulgação da norma, pelo Executivo, em 48 horas, após a sanção tácita (Evento 1 – OUT – INST PROC3, página 06). Ora, se houve sanção tácita, qual a razão da remessa do ato retificado?*

*Nesta última hipótese, a inobservância do novo lapso temporal conferido ao Prefeito Municipal, igualmente, macularia a norma promulgada pela Casa Legislativa, seja pela não obediência ao prazo constitucional, seja pela afronta ao princípio da separação e harmonia entre os poderes. Note-se que, pela análise do contexto fático trazido à colação, não é possível asseverar, tecnicamente, que houve veto ao projeto de lei em sua redação final inicialmente aprovada ou, mesmo, sanção tácita pelo Poder Executivo do Município, sendo certo, todavia, que, em qualquer caso, a norma constitucional de regência não foi observada, tendo sido desobedecidos, seja pelo Chefe do Executivo, seja pelo Legislativo, o devido processo legislativo constitucionalmente fixado para tramitação, aprovação, sanção, promulgação ou veto da proposição normativa.*

*Importante ressaltar que sequer o erro material no número de cargos de Assessor de Gabinete, reconhecido pelo Legislativo no ofício encaminhado ao Prefeito no dia 16 de abril de 2024 (Evento 1 – OUT – INST PROC3, página 04), foi sanado na redação da norma promulgada pelo Vice-Presidente da Câmara de Vereadores em 24 de abril de 2024 (Evento 1 – OUT – INST PROC3, página 16), evidenciando, assim, claro descaso com a higidez das normas editadas pelo Município. Logo, impositiva a procedência do pedido.*

(...)

Outrossim, assento que não se aplica, ao caso concreto, a Tese fixada pelo STF quando do julgamento da ADPF 893 (“*O poder de veto previsto no art. 66, § 1º, da Constituição não pode ser exercido após o decurso do prazo constitucional de 15 (quinze) dias.*”), porque tal tese diz respeito aos casos em que ocorre “veto adicional” quando escoado o prazo legal, ao passo que a questão aqui tratada diz respeito ao termo inicial para sanção/veto quando evidenciado erro material, apontado, devolvido o projeto e novo texto é encaminhado.

Por fim, registro que o reconhecimento da inconstitucionalidade, aqui, diz respeito ao processo administrativo, especificamente em relação à salvaguarda do prazo legal para exercício da sanção/veto; logo, julgada procedente a demanda, o efeito prático reside no início da contagem do prazo para que o Chefe do Poder Executivo Municipal sancione ou vete o projeto de lei, com todos os efeitos daí decorrentes.

Por tais fundamentos, presente vício formal de inconstitucionalidade em razão da promulgação da norma sem que tivesse decorrido o prazo para sanção/veto, é de ser julgada procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Isto posto, voto por **julgar procedente** a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n° 2.453 de 24 de abril de 2024, de Imbé, nos termos da fundamentação.

---

Documento assinado eletronicamente por **ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO, Desembargador Relator**, em 17/12/2024, às 18:26:12, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **20007181171v5** e o código CRC **647d454d**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO

Data e Hora: 17/12/2024, às 18:26:12

---

**5243026-32.2024.8.21.7000**

**20007181171 .V5**