



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO 70005007083 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE CAMPO BOM

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO BOM

RELATOR: DESEMBARGADOR ANTONIO JANYR DALL'AGNOL JR.

---

## PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei que estabelece licença a servidor público para exercer cargo público eletivo. Promulgação pelo Presidente da Câmara de Vereadores, após rejeição do veto do Prefeito Municipal. É inconstitucional lei de iniciativa do Legislativo que estabelece a possibilidade de licença a servidor público para exercer cargo público eletivo. Inconstitucionalidade formal por violação ao princípio da reserva de iniciativa. Tratar-se de matéria de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal. Afronta aos artigos 8º, 10, e 60, II, "b", da Constituição Estadual.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE CAMPO BOM, RS**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico local da Lei Municipal 2.279, de 16 de abril de 2002, que, alterando a redação do art. 63 da Lei Municipal 2.247/2001, confere licença a servidor público municipal para exercer cargo público eletivo.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO

O proponente alega, em síntese, ofensa aos arts. 5º, 8º, 10º e 60, inciso II, letra "b" da Constituição Estadual, na medida em que foi violado o princípio da iniciativa privativa do Poder Executivo, interferindo diretamente na organização e administração daquele, já que se trata de matéria relativa ao regime jurídico dos servidores municipais.

A liminar foi deferida (fl. 67).

A Câmara Municipal prestou informações, alegando que a lei impugnada é constitucional (fls. 78 a 81).

A Procuradoria-Geral do Estado apresentou sua manifestação, consoante a previsão do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, alegando a presunção de constitucionalidade das leis (fl. 84).

2. O Ministério Público entende que a presente ação direta de inconstitucionalidade deve ser julgada procedente. Isso porque a Lei Municipal 2.279/2002, que alterou o art. 63 da Lei Municipal 2.247/01 para o fim de conceder licença a servidor público para exercer cargo público eletivo, dispôs sobre matéria relativa ao regime jurídico dos servidores públicos do município de Campo Bom.

Na hipótese, houve produção de ato normativo contrário à Constituição Estadual, por razão da incompetência do Órgão que o editou. Trata-se de vício de inconstitucionalidade de ordem formal, porquanto a Lei Municipal fustigada regula matéria atinente a servidores públicos municipais cuja iniciativa do processo legislativo é privativa do Chefe do Poder Executivo.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Essa questão acerca da iniciativa para o processo legislativo implica que se verifique se houve observância da forma prescrita no texto constitucional para a efetiva validade da norma, não por amor ou por vassalagem a qualquer espécie de formalismo legal, mas porque, pela forma, princípios fundamentais insertos na Carta Magna devem ser garantidos. Como é sabido, a Carta Federal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios. Outrossim, que, em face do notório alargamento da atuação do Executivo no processo legislativo, há a previsão de uma repartição de competência também em termos horizontais.

Nesse diapasão, disciplinam os artigos 60, II, "a" a "d", 61, I, 10, 8º, 82 e 149 da Constituição Estadual ser de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que cuidem das chamadas leis orçamentárias, que tratem dos servidores públicos do Estado, seu regime jurídico – do que trata a lei ora impugnada -, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis e reforma ou transferência de militares para a inatividade, que disponham sobre a criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, e sobre a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública.

Não se pode esquecer que o Município deve observar os princípios estabelecidos nas Constituições Estadual e Federal, em face do estatuído no artigo 8º da Carta da Província, do que resulta a necessária conclusão de que ao legislador municipal inexistem liberdade absoluta ou plenitude legislativas, havendo de existir conformação às limitações impostas pelo ordenamento constitucional.

A iniciativa para o processo legislativo - transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal, como já se disse, por força do artigo 8º da Constituição Estadual - é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Nesse sentido, vale lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles:

*"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, fixação ou aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais."* (Direito Municipal Brasileiro, 10ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1998, p. 563).

Também oportuna a lição de Clémerson Merlin Clève, na sua obra "A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro", São Paulo, RT, 1995, p. 31-2:

*"A inconstitucionalidade orgânica, decorrente de vício de incompetência do órgão que promana o ato normativo, é uma das hipóteses de inconstitucionalidade formal. Com efeito, diz-se que uma lei é formalmente inconstitucional quando foi elaborada por órgão incompetente (inconstitucionalidade orgânica) ou seguindo procedimento diverso daquele fixado na Constituição (inconstitucionalidade formal propriamente dita). Pode, então, a inconstitucionalidade formal resultar de vício de elaboração ou de incompetência (...)"*.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Conclui o doutrinador:

*"(...) No Brasil, tem-se como certo que todas as disposições, ainda que adjetivas, da Constituição são essenciais, imperativas, e, então, mandatórias, como já teve oportunidade de asseverar Francisco Campos. Em vista disso, a inobservância de qualquer regra adjetiva, de procedimento ou de competência inscrita na Constituição, implicará a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo. Aliás, nesse sentido, há vários precedentes do Supremo Tribunal Federal".*

A norma ora atacada, como se disse, cabalmente positiva a intromissão indevida realizada pela Câmara de Vereadores.

É que, como está claro, resulta flagrante ingerência do Legislativo Municipal no que diz respeito ao regime jurídico de servidores municipais – engenheiros e contadores -, incorrendo, assim, na vedação do artigo 60, inciso II, letra "b", da Constituição Estadual.

Nesse sentido, vale registrar que o acerto desse entendimento já foi reconhecido em casos assemelhados por esta Corte:

**"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. ADOÇÃO DO REGIME TRABALHISTA POR NORMA DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. VICIO FORMAL E MATERIAL. 1. (...). 2. NA ESFERA MUNICIPAL, APENAS O CHEFE DO EXECUTIVO TEM A**





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO

INICIATIVA DE LEIS ACERCA DA REMUNERAÇÃO E DO REGIME ESTATUTÁRIO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS (CE, ART. 60, INC. II, LETRAS "A" E "B", CONJUGADO COM O ART. 8), CONSTITUINDO INVASÃO DE COMPETÊNCIA A INICIATIVA DE LEIS DOS VEREADORES PARA DISPOR, SEJA ATRAVÉS DE DISPOSITIVO DA LOM, SEJA POR LEI OU NORMA ORDINÁRIA SOBRE ESSA MATÉRIA. 3. AÇÃO PROCEDENTE." (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 597192459, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: DES. CELESTE VICENTE ROVANI, JULGADO EM 08/11/99);

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONCESSÃO DE VANTAGENS PECUNIÁRIAS. LEI MUNICIPAL OFENSIVA AOS PRECEITOS DOS ARTS- 8, 10, 60 E 61 DA CE. O PROJETO DE LEI, QUE CONCEDE VANTAGENS OU TRATA DE REGIME DE SERVIDOR MUNICIPAL É DA INICIATIVA EXCLUSIVA DO PREFEITO MUNICIPAL, SOB PENA DE INTERFERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO NAS ATRIBUIÇÕES DO EXECUTIVO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE." (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 593043581, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: DES. CELESTE VICENTE ROVANI, JULGADO EM 27/12/93);

"LEI MUNICIPAL. REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR MUNICIPAL. HORÁRIO MÁXIMO DE TRABALHO. VICIO DE





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO

INICIATIVA. A LEI MUNICIPAL QUE TRATE DE SERVIDOR PÚBLICO E SEU REGIME JURÍDICO DEPENDE, PARA EFICÁCIA NORMATIVA, DE SER PROPOSTA PELO EXECUTIVO, PENA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE ORIGEM. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.” (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 591106893, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: DES. TUPINAMBÁ MIGUEL CASTRO DO NASCIMENTO, JULGADO EM 10/08/92).

Vale referir, por absolutamente pertinente, a lição de Themistocles Brandão Cavalcanti, que, ao escrever sobre a Constituição Federal de 1946, tratando da constitucionalidade no processo legislativo, já realçava:

*“Os trâmites legislativos são condições formais em que se desenvolve o poder político das Assembléias ao exercício de sua competência primordial, indelegável e intransferível, imune à interferência de qualquer outro poder.*

*Há de se distinguir, entretanto, a imunidade que cobre o exercício desse poder, enquadrado na esfera puramente política das Câmaras, esfera em que se desenvolve a função discricionária e política da iniciativa, da conveniência, da oportunidade e da determinação do próprio conteúdo das leis, há de se distinguir dos casos em que a obediência às exigências formais impostas pelas Constituições e leis orgânicas, limita a função legislativa resguardando os interesses individuais ou coletivos em jogo.*





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO

*Desde que uma disciplina constitucional limita a competência de um poder, na escolha dos meios ou da forma de proceder, deixa a questão de ser política para subordinar-se ao exame judicial, mormente quando hajam interesses feridos e direitos individuais comprometidos.*

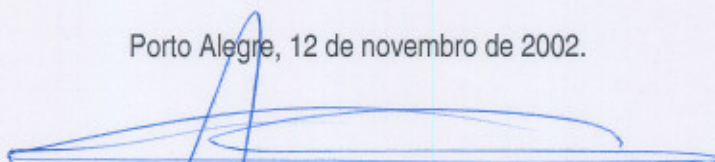
*É que a competência nunca é absoluta, o arbítrio não se cobre com a competência, que encontra limites no próprio poder concedido e na forma regulada pelo estatuto fundamental" (Do controle da Constitucionalidade, São Paulo, Editora Forense, 1966, p. 192).*

Na espécie, é forçoso concluir que positivada, assim, a contrariedade ao princípio da separação e independência entre os Poderes, previsto no artigo 10 da Carta da Província, o qual importa no mais absoluto respeito pelas regras de convivência, com a prevalência das respectivas autonomias.

Daí que, sendo assim, não há outra conclusão possível, que não a de que a norma legal ora analisada contém, efetivamente, vício insanável de inconstitucionalidade, porquanto que violadoras do regime de separação e independência dos poderes a que obrigatoriamente se acham vinculados, também, os Municípios.

3. Ante o exposto, o parecer é no sentido da procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Porto Alegre, 12 de novembro de 2002.

  
**ANTONIO CARLOS DE AVELAR BASTOS,**  
Procurador-Geral de Justiça,  
em exercício.

APGF/AGA  
SUBJUR 15932/02