



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

**PROCESSO Nº 5198227-64.2025.8.21.7000 – ÓRGÃO
ESPECIAL**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE CAPÃO DO LEÃO

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE CAPÃO DO
LEÃO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR HELENO TREGNANO
SARAIVA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Capão do Leão. Lei Municipal nº 2.420/2025. Dispõe sobre o pagamento das Diárias dos Servidores Municipais de Capão do Leão em até 48 horas. Norma oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar que fixa prazo de até 48 horas para pagamento de diárias pelo Executivo a seus servidores. Matéria de cunho nitidamente administrativo, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Vício de iniciativa. Ingerência na gestão e planejamento administrativo, bem como na alocação dos recursos financeiros e orçamentários do Poder Executivo. Afronta ao princípio da separação e harmonia entre os poderes. Violação aos artigos 8º, 'caput', 10, 60, inciso II,



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

*alínea “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual.
Precedentes desta Corte e do Supremo Tribunal Federal.*
PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO DE CAPÃO DO LEÃO**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 2.420**, de 26 de maio de 2025, do **Município de Capão do Leão**, por ofensa aos artigos 8º, 10, 19 e 60, inciso II, alínea “d”, todos da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que a norma objurgada, oriunda de proposição parlamentar, padece de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, visto que a matéria por ela disciplinada é de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por dispor sobre prazo de pagamento de diárias e, por conseguinte, sobre a organização e funcionamento da Administração, interferindo na gestão do Poder Executivo. *A Lei nº 2.420/2025, ao impor prazos e obrigações específicas à Administração Municipal, vinculando atos da Secretaria de Finanças ou órgão competente ao pagamento de diárias em 48 horas, cria uma atribuição administrativa e impõe uma conduta operacional que afeta diretamente a gestão financeira e orçamentária do Município. A norma padece, ainda, de vícios materiais, malferindo os princípios da separação dos poderes, da razoabilidade e da eficiência. A imposição de um prazo tão exíguo para o cumprimento de*



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

obrigações financeiras, desconsiderando o fluxo de caixa, os trâmites legais de empenho, liquidação e pagamento, e o planejamento administrativo, compromete a governança pública e pode gerar risco de responsabilização injusta a servidores municipais que, porventura, não consigam cumprir o prazo por motivos alheios à sua vontade ou à sua diligência. Tal rigidez, além de irrazoável, é ineficiente, pois engessa a atuação administrativa e pode levar a situações de desorganização e prejuízo ao erário, em vez de promover a celeridade e a boa gestão. Pleiteou, por fim, a concessão de medida cautelar, sustando-se os efeitos da norma, e, no mérito, a procedência integral do pedido (Evento 1 – INIC1, PROC2 e OUT3).

Cumprida a determinação de recolhimento das custas (Evento 4 – DESPADEC1 e Evento 7), foi concedida a medida liminar, bem como determinada a notificação da Câmara de Vereadores e do Município de Capão do Leão para, querendo, prestarem informações, e a citação do Procurador-Geral do Estado, na forma do artigo 262, parágrafo 2º do Regimento Interno da Corte (Evento 9 – DESPADEC1).

O Município e a Casa Legislativa de Capão do Leão, notificados, mantiveram-se silentes (Eventos 11 e 20 e Eventos 14 e 22, respectivamente).

O Procurador-Geral do Estado, citado para os fins do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos



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

infraconstitucionais, defendeu a manutenção da norma vergastada no ordenamento jurídico, com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (Evento 21 – PET1).

É o breve relato.

2. A Lei Municipal nº 2.420/2025, do Município de Capão do Leão, foi assim redigida (Evento 1 – OUT3):

LEI ORDINÁRIA Nº 2420/2025

Dispõe Sobre O Pagamento Das Diárias Dos Servidores Municipais De Capão Do Leão Em Até 48 Horas

A Presidente da Câmara de Vereadores de Capão do Leão, Estado do Rio Grande do Sul. Faz saber que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e ela promulga a seguinte:

LEI

Art. 1º Esta Lei regulamenta o pagamento das diárias concedidas aos servidores municipais de Capão do Leão que se deslocarem de seu local de trabalho para exercer funções institucionais fora do Município de Capão do Leão.

Art. 2º O pagamento das diárias deverá ser realizado pela Administração Municipal no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas contadas a partir da aprovação da concessão da diária pelo órgão competente.

Art. 3º Para fins desta Lei, considera-se diária a quantia destinada a cobrir despesas de viagem do servidor, nos termos do art. 70 da Lei Municipal nº 537 de 03 de novembro de 1995.

Art. 4º O servidor que não receber a diária no prazo estipulado poderá requerer a regularização imediata junto ao



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

setor competente, podendo recorrer administrativamente caso o pagamento não seja efetuado.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Capão do Leão, 26 de maio de 2025

Presidente
Fernanda Ribeiro

Registre-se e Publique-se

Gilciane Baldassari
Secretária

3. Efetivamente, a norma objurgada, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, padece de vícios insanáveis de inconstitucionalidade, seja sob o prisma formal, seja material, visto que invade competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, maculando, também, a separação e independência entre os poderes.

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores de Capão do Leão, ao aprovar e promulgar a norma impugnada, impondo prazo máximo para pagamento de diárias pelo Poder Executivo, interferindo na organização, estrutura e gestão dos recursos orçamentários e financeiros da Administração, deixou de observar preceitos constitucionais expressos, malferindo os artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da referida Carta, os quais asseguram ao Prefeito



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

Municipal, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre esta matéria, *in verbis*:

*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.
(...).*

*Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
(...).*

II - disponham sobre:

- a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;*
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;*
- c) organização da Defensoria Pública do Estado;*
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.
(...).*

*Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:
(...).*

*III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
(...).*

*VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;
(...).*

A Lei Municipal questionada, ao dispor sobre limite máximo de prazo para pagamento de diárias aos servidores municipais (artigo 2º) que se deslocarem para fora do Município (artigo 1º), fixando o que se entende por diária (artigo 3º) e estipulando as ações a serem adotadas pelos servidores que não



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

perceberem os valores no prazo estipulado (artigo 4º), cria obrigações para órgãos da Administração Municipal e interfere no planejamento e gestão dos recursos públicos pelo Executivo, invadindo competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, malferindo, também, o próprio princípio da separação e harmonia entre os poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição do Estado:

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

Este, de resto, o entendimento defendido por Hely Lopes Meirelles¹:

(...).

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.

(...).

Nesta toada, também, os seguintes precedentes deste egrégio Órgão Especial:

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. 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

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI PROGRAMA DE SEGURANÇA ESCOLAR. VÍCIO FORMAL POR INICIATIVA PARLAMENTAR. JULGAMENTO DE PROCEDÊNCIA. I. CASO EM EXAME AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA A LEI Nº 6.785/2024, DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE/RS, QUE INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE VIGILÂNCIA E MONITORAMENTO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO PARA AS DESPESAS PREVISTAS. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO². A QUESTÃO EM DISCUSSÃO CONSISTE EM SABER SE A LEI MUNICIPAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE CRIA ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS E AUMENTA DESPESAS PÚBLICAS, VIOLA O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E AS COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO PODER EXECUTIVO. III. RAZÕES DE DECIDIR³. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL ATRIBUEM COMPETÊNCIA PRIVATIVA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CONFORME CF/1988, ART. 2º, E CE/RS, ART. 60, INC. II, "D".⁴ A LEI Nº 6.785/2024 INTERFERE NA GESTÃO ADMINISTRATIVA AO IMPOR AO EXECUTIVO OBRIGAÇÕES DE SEGURANÇA E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL SEM INICIATIVA DO PREFEITO, CONFIGURANDO VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. 5. A AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA PARA CUSTEAR AS MEDIDAS IMPOSTAS PELA LEI CONTRARIA O ART. 167, INC. I, DA CF/1988.⁶ PRECEDENTES DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA CONFIRMAM A INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS QUE CRIAM DESPESAS OU INTERFEREM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEM INICIATIVA DO EXECUTIVO. IV. DISPOSITIVO E TESE⁷. PEDIDO PROCEDENTE. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 6.785/2024.TESE



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

DE JULGAMENTO: "LEIS MUNICIPAIS QUE CRIAM ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS E GERAM AUMENTO DE DESPESAS SEM INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO VIOLAM O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E SÃO INCONSTITUCIONAIS, CONFORME PREVISTO NA CF/1988 E CE/RS." (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 52921273820248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 14-02-2025)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 5.045/2024 DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. PROGRAMA MUNICIPAL DE USO DA CANNABIS PARA FINS MEDICINAIS E DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS PRESCRITOS À BASE DESTA PLANTA. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA ADMINISTRATIVA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. NO ÂMBITO MUNICIPAL, A INICIATIVA DE LEIS QUE TRATEM DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃOS E IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE SAÚDE COMPETE PRIVATIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, CONFORME O ART. 60, II, "D", E ART. 82, II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL, APLICÁVEIS EM RAZÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. A NORMA IMPUGNADA, AO INSTITUIR PROGRAMA DE SAÚDE PÚBLICA, DETERMINAR A DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS E IMPOR OBRIGAÇÕES ADMINISTRATIVAS AO EXECUTIVO, EXTRAPOLA A COMPETÊNCIA DA CÂMARA DE VEREADORES, INVADINDO MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. TAL INGERÊNCIA CONTRARIA O DISPOSTO NO ART. 61, § 1º, II, "B", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, BEM COMO OS PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO PACTO FEDERATIVO E DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. A LEI MUNICIPAL Nº 5.045/24 CARECE DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA CLARA



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

E DETALHADA PARA SUA EXECUÇÃO, VIOLANDO O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE FISCAL. PROGRAMAS QUE ENVOLVEM AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS, ALÉM DA CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE, DEMANDAM PLANEJAMENTO FINANCEIRO ADEQUADO, SOB PENA DE COMPROMETER A PRESTAÇÃO DE OUTROS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS. PEDIDO PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 52546983720248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 06-12-2024)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.586/2021. MUNICÍPIO DE PARAÍSO DO SUL. SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. AGENDAMENTO PRIORITÁRIO DE CONSULTAS PARA CRIANÇAS EM FASE ESCOLAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES ESTRUTURAIS. 1. Lei nº 1.586/2021 do Município de Paraíso do Sul, que estabelece o agendamento de consultas de oftalmologia e otorrinolaringologia em caráter preferencial para crianças em fase escolar. 2. **Lei de iniciativa parlamentar que além de descrever a forma de atuação, impõe obrigações às unidades de saúde**, vinculadas à Secretaria de Saúde do Município. A política pública de gerenciamento de consultas médicas é matéria inserta no âmbito da gestão administrativa dos serviços de saúde. **A normativa acaba por determinar a atuação de órgãos da Administração Municipal, razão por que a apresentação do projeto de lei que verse sobre tal matéria, naturalmente, compete privativamente ao Prefeito Municipal, a quem incumbe administrar o ente político. Indevida ingerência do Legislativo no desempenho de atribuições administrativas típicas do Poder Executivo. Violação do princípio da separação dos Poderes.** 3. Inconstitucionalidade formal orgânica. Violação dos artigos 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios, por força do artigo 8º da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085574275, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 16-09-2022)*



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

E, na mesma linha de intelecção, também, o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

DIREITO ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.724/2020, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. PLANO DE CARGOS, CARREIRA E VENCIMENTOS DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL. ALTERAÇÕES, POR EMENDA PARLAMENTAR, DE CRITÉRIOS RELACIONADOS AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES. IMPOSSIBILIDADE. INICIATIVA DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL CONFIGURADO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A Constituição Federal estabelece a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, “c”). 2. Na hipótese dos autos, por emenda parlamentar, foram incluídas alterações em critérios relacionados ao regime jurídico dos guardas municipais de Volta Redonda, especialmente quanto à promoção na carreira e à avaliação funcional dos servidores, matérias que se inserem na seara da iniciativa do Chefe do Poder Executivo. 3. A norma impugnada permite aumento da remuneração dos servidores públicos contemplados por eventual promoção para o cargo imediatamente superior, o que implica em afronta à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para a deflagração do respectivo processo legislativo, nos termos dos arts. 61, §1º II, “a”, e 63, I, da Constituição da República. Precedentes. 4. Tal compreensão foi reafirmada no julgamento do Tema 686 da repercussão geral, no qual foi fixada a Tese de que “**I -Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos** (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF). 5. Recurso extraordinário provido. (RE 1445377, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 14-10-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-10-2024 PUBLIC 21-10-2024)



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

Como corolário, evidentes as máculas de inconstitucionalidade de que padece a norma impugnada, impondo-se o acolhimento integral do pedido.

4. Pelo exposto, opina a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** pela **procedência** do pedido, na esteira dos fundamentos antes delineados.

Porto Alegre, 25 de setembro de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos².

VLS

² Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 1999/2025