



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

**PROCESSO N.º 5333950-55.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDO: CÂMARA DE VEREADORES DE TRAMANDAÍ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUÍS DALL AGNOL

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Lei Municipal nº 4.669/2023, do Município de Tramandaí, que ‘dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Combate e Prevenção ao Câncer no Município de Tramandaí’. 1. Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que a criação de fundos municipais envolve matéria orçamentária e gestão administrativa, de competência privativa do Executivo. 2. Inaplicabilidade do Tema 917 do STF. Norma atacada que define estrutura organizacional, predetermina parâmetros de gestão, cria atribuições a órgãos do Executivo e vincula o Executivo a uma forma particular de organização administrativa. 3. A sanção do Chefe do Executivo não convalida o vício de iniciativa. Doutrina. Precedentes. 4. Afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, 149, inciso III e §4º, inciso I, bem como 154, inciso IX, todos da Constituição Estadual. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 4.669/2023, do Município de Tramandaí, que *dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Combate e Prevenção ao Câncer no Município de Tramandaí*, por afronta por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, 149, inciso III e §4º, inciso I, bem como 154, inciso IX, todos da Constituição Estadual (petição inicial e documentos que a instruem no EVENTO 1).

A petição inicial foi recebida (EVENTO 4).

Citado, o **Procurador-Geral do Estado** ofereceu a defesa do ato normativo, nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (EVENTO 16).

A **Câmara Municipal de Vereadores de Tramandaí** foi notificada, mas não se manifestou (EVENTOS 10 e 18).

O **Município de Tramandaí**, por sua vez, compareceu aos autos, sustentando inexistir vício formal de iniciativa, sob o argumento de que a lei em questão *não altera o organograma administrativo, não cria cargos, não estabelece novas secretarias e não impõe ao Poder Executivo uma nova obrigação de gasto que já não estivesse compreendida no dever constitucional de prestar assistência à saúde*. Aduz que o fundo especial criado não constitui um



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

novos órgão administrativo, mas sim um mecanismo de segregação contábil que facilita a captação de recursos externos e o controle social, equivalente à abertura de uma "conta bancária" específica ou de uma rubrica contábil diferenciada dentro da estrutura já existente da Secretaria Municipal de Saúde, que permite que tais valores sejam contabilizados de forma separada para garantir que sua aplicação seja exclusiva e transparente, sem invadir a esfera de gestão do Chefe do Executivo Municipal. Invocou a presunção de constitucionalidade das normas, afirmando que a invalidade de uma lei municipal por vício de iniciativa deve ser reservada a casos de usurpação ostensiva de competência. Referiu que a Lei Municipal nº 4.669/2023 não está obrigando o Prefeito a gastar mais do que o orçamento permite; ela está apenas definindo que, dos recursos já destinados à saúde, uma parcela possa ser organizada sob a forma de fundo. Mencionou que a lei tem natureza autorizativa, que não impõe um comando de fazer imediato e coercitivo, mas confere ao Chefe do Executivo a faculdade de utilizar esse instrumento contábil quando julgar oportuno e conveniente dentro do seu planejamento administrativo, a partir de uma regulamentação própria. Referiu que a norma apenas cumpriu o papel de emitir uma autorização prévia que é exigida pela Carta Estadual. Asseverou que a norma atacada apresenta-se conforme com a tese fixada no Tema 917 da Repercussão Geral do STF, no sentido de que não há usurpação de competência privativa do executivo, pois, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores



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

*públicos. Por fim, asseverou que a autonomia municipal (art. 8º da Constituição Estadual) garante ao ente local a organização de seus serviços conforme o interesse local e que a *manutenção da lei é medida que se impõe para prestigiar o esforço colaborativo entre os poderes e garantir que o Município disponha de todos os meios jurídicos e financeiros possíveis para enfrentar a grave crise de saúde pública representada pelas doenças oncológicas, respeitando-se a vontade democrática expressa no voto unânime dos representantes do povo na Câmara de Vereadores.* Nesse sentido, salientou que eventual vício de iniciativa estaria convalidado pela sanção do Prefeito Municipal, demonstrando a inexistência de lesão à separação dos Poderes. Ao final, deduziu tese subsidiária com pedido de que eventual declaração de inconstitucionalidade fique restrita ao inciso III do art. 2º da lei, que ao prever "verbas orçamentárias do Município" seria o único relacionado à gestão de recursos próprios (EVENTO 17).*

Autos ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que a **Câmara de Vereadores de Tramandaí**, notificada, permaneceu silente, não apresentando objeção ao pleito vertido na inicial. Por sua vez, o **Procurador-Geral do Estado**, citado para oferecer a defesa do ato normativo, limitou a sua intervenção ao argumento formal de que este conta com presunção de constitucionalidade.



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

2.1. Já o **Município de Tramandaí** apresentou arrazoado em defesa da constitucionalidade da norma, consoante teses acima referidas.

Os argumentos esgrimidos, a despeito de respeitáveis, não são capazes de infirmar os fundamentos vertidos na peça vestibular.

2.2. Reafirma-se, nos termos da exordial, a inconstitucionalidade formal da norma atacada, diante do seguinte:

- a)** Existência de vício de iniciativa, diante da usurpação de competência privativa do Executivo, já que a criação de fundos municipais envolve matéria orçamentária e gestão administrativa, de governança e de administração de recursos públicos;
- b)** Violação aos artigos 60, II, "d", e 82, II, III e VII da Constituição Estadual (aplicáveis aos municípios por força do art. 8º);
- c)** Não aplicação do Tema 917, uma vez que a norma atacada define estrutura organizacional (fundo municipal); predetermina parâmetros de gestão; cria atribuições a órgãos do Executivo; e vincula o Executivo a uma forma particular de organização administrativa;
- d)** Violação dos princípios da independência e harmonia dos poderes, pois apesar da linguagem autorizativa, a lei contém determinações concretas que interferem na gestão



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

administrativa, estabelecendo comandos ao gestor público municipal, retirando-se a prerrogativa de escolher como organizar a política pública de combate ao câncer.

Nesse sentido, cabe reiterar que o ato normativo impugnado, de **iniciativa parlamentar**, possui o seguinte conteúdo:

Lei Ordinária 4669/2023.

DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE COMBATE E PREVENÇÃO AO CÂNCER NO MUNICÍPIO DE TRAMANDAÍ.

LUIZ CARLOS GAUTO DA SILVA, PREFEITO MUNICIPAL DE TRAMANDAÍ, ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

FAÇO SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte:

L E I

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar o Fundo Municipal de Combate e Prevenção ao Câncer que destinará os recursos exclusivamente para atender as demandas oriundas da doença, incluindo o diagnóstico e tratamento adequado às pessoas com câncer no âmbito do Município de Tramandaí.

Art. 2º O Fundo Municipal de Combate e Prevenção ao Câncer será composto de:

I - Haveres oriundos de contribuições em valores, doações, bens móveis e imóveis, ou quaisquer outras transferências que venha a receber de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras;

II - Verbas Oriundas de convênios e acordos com entidades públicas federais, estaduais, municipais e estrangeiras;

III - Verbas orçamentárias do Município.

Art. 3º Caberá ao Poder Executivo regulamentar esta Lei



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

Art. 4º As despesas causadas pela execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas caso necessário.

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

3. O ato legislativo em exame teve origem em projeto de iniciativa parlamentar¹, e, como tal, padece de mácula formal de inconstitucionalidade, diante da inobservância, por parte da Câmara de Vereadores local, do espaço legislativo reservado, de forma privativa, ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

Com efeito, independentemente da compatibilidade do conteúdo normativo *sub judice* com o interesse público ou com o bem comum, a criação e a gestão de um fundo municipal são questões que demandam gestão administrativa, envolvendo o complexo exercício da **governança** e da **administração de recursos públicos**. No caso específico, a questão está relacionada à **execução de políticas de saúde pública**, abrangendo o planejamento e o acompanhamento dessa área no âmbito do Município. Portanto, a regulação é essencialmente afeita ao Poder Executivo, que detém a função de governar e administrar.

Eis o escólio de Hely Lopes Meirelles²:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o

¹ Projeto de Lei nº 0044/2023, de proposição da Vereadora Lauda Cardoso (em anexo)

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, 1993, p. 438/9.



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

*funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. **Não arrecada nem aplica as rendas locais**; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.*

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Como se vê, medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo *adjuvandi causa*, ou seja, tão somente a título de colaboração.

Em comentário ao artigo 84, inciso VI, da Constituição Federal, com conteúdo semelhante ao do artigo 82, VII, da Constituição Estadual, que trata da competência privativa do Chefe do



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

Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, Ives Gandra Martins³ assim se pronuncia:

Na competência principal está a de dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública Federal.

A organização é o pré-requisito para o funcionamento - ou o bom funcionamento - da Administração Federal.

Para cuidar de ambos, outorgou o constituinte, quanto às leis, competência privativa para dar início ao processo legislativo, e reiterou o seu direito de dispor sobre os dois fundamentos da Administração Pública. A lei decorrente de sua iniciativa servir-lhe-á de limite para o exercício de suas atribuições.

O mesmo Ives Gandra Martins⁴ acrescenta:

A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.

Nessa ordem, a normativa telada invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao disciplinar matéria eminentemente administrativa, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, todos da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 8º. 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 CF/88 e nesta Constituição.

³ MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*, v. 4, t. II, p. 287.

⁴ *Op. cit.*, v. 4, t. I, p. 387.



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

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.

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores deflagrar projetos que visem a normatizar a matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

3.1. Cumpre salientar, por oportuno, que a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral, longe de validar a norma ora impugnada, como quer fazer crer a manifestação do Poder Executivo, em verdade, reforça a sua inconstitucionalidade, desde que corretamente compreendida a distinção entre criação genérica de despesa e interferência na estrutura administrativa.

Naquela oportunidade, a Suprema Corte estabeleceu que *não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua*



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

estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. A ratio decidendi da tese reside precisamente na diferenciação entre duas categorias de leis: aquelas que simplesmente autorizam gastos públicos de forma genérica, sem predeterminar a forma de sua execução, e aquelas que, ao criar a despesa, simultaneamente definem ou condicionam o modo de organização administrativa necessário para implementá-la.

A Lei Municipal em exame enquadra-se inequivocamente na segunda categoria. Para compreender essa distinção, é necessário analisar a natureza jurídica do instituto denominado "fundo público", que não se confunde com mera rubrica orçamentária ou autorização genérica de dispêndio.

A Lei Federal nº 4.320/1964, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 como norma geral de direito financeiro, em seu artigo 71⁵, define que fundo especial é *o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços*. A norma federal estabelece, ainda, que tais fundos sujeitam-se a regramento especial de escrituração, gestão e prestação de contas, diferenciado daquele aplicável aos recursos ordinários do erário.

Segundo José Maurício Conti⁶, fundos especiais *constituem conjunto de recursos utilizados como instrumento de*

⁵ Artigo 71. *Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.*

⁶ CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Ed. RT, 2011.



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

distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios pré-estabelecidos. O autor enfatiza que a nota característica dos fundos especiais é precisamente a afetação dos seus recursos para finalidades ou serviços específicos, o que os distingue das dotações orçamentárias comuns, nas quais o gestor público dispõe de ampla margem de discricionariedade quanto à forma de execução. Dessa afetação decorre, necessariamente, que a operacionalização de fundos demanda definição de órgão gestor, estabelecimento de procedimentos próprios e criação de mecanismos específicos de controle.

Essa complexidade estrutural inerente aos fundos públicos não decorre de mera opção interpretativa, mas encontra respaldo normativo expresso. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional⁷, estabelece que fundos especiais requerem controles específicos, escrituração contábil própria, gestão diferenciada e procedimentos de prestação de contas autônomos. Não se trata, portanto, de simples dotação orçamentária, mas de instituto jurídico-financeiro dotado de autonomia relativa que exige, para sua operacionalização, definição de estrutura administrativa específica.

No caso concreto, a lei objurgada não se limitou a autorizar a criação de um fundo municipal e a realização de despesas com o combate ao câncer, pois definiu a composição do referido fundo

⁷ SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)*. 10ª Ed. MCASP, 2023



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

municipal, nas quais, inclusive, **inseriu verbas orçamentárias do Município** (artigo 2º, inciso III).

A despeito de apenas ter autorizado a criação do fundo pelo Poder Executivo, a norma atacada definiu parâmetros específicos a serem observados no "Fundo Municipal de Combate e Prevenção ao Câncer", determinando sua composição patrimonial (artigo 2º, incisos I a III), estabelecendo sua finalidade exclusiva (artigo 1º), criando a necessidade de controles próprios (o que está implícito na natureza de fundo) e impondo ao Poder Executivo sua regulamentação (artigo 3º).

Em assim o fazendo, na verdade, o legislador municipal retirou do Prefeito a prerrogativa de decidir como organizar administrativamente a política pública de saúde relacionada ao combate ao câncer. Poderia o gestor, no exercício de sua competência constitucional de direção superior da Administração, optar por executar essas ações através da estrutura ordinária da Secretaria Municipal de Saúde, mediante dotações orçamentárias tradicionais. Poderia, alternativamente, criar convênios com entidades especializadas, ou ainda, estruturar programas específicos dentro dos órgãos já existentes. A lei parlamentar, contudo, subtraiu-lhe essas escolhas ao impor um modelo organizacional predeterminado: o fundo municipal.

Trata-se, portanto, de inequívoca interferência na organização e no funcionamento da Administração Pública Municipal, matéria que o artigo 82, inciso VII, da Constituição Estadual reserva privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Não se pode inverter a lógica para reconhecer a possibilidade de que a criação do fundo seja



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

escolha e iniciativa do Poder Legislativo local, cuja função é, como reconhecido pelo próprio contestante, meramente autorizativa.

A hipótese não se assemelha, portanto, àquela contemplada pela exceção do Tema 917, pois não se está diante de lei que simplesmente destina recursos para determinada finalidade, deixando ao gestor a liberdade de escolher os meios administrativos para sua execução. A norma predetermina parâmetros de gestão de um fundo, vinculando o Executivo a uma forma particular de organização administrativa.

A interpretação correta do Tema 917, portanto, conduz à conclusão de que a vedação permanece íntegra quando a lei, mesmo sob o pretexto de criar despesa, efetivamente trata da estrutura ou das atribuições dos órgãos da Administração.

Dessa forma, a normativa de Tramandaí enquadra-se precisamente na ressalva contida na parte final da tese do Tema 917, o que corrobora, sob a ótica da jurisprudência vinculante do Supremo Tribunal Federal, a inequívoca usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

3.2. De outro giro, lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo, que, como visto, cria atribuições a órgãos do Poder Executivo, de molde a interferir na organização e funcionamento da Administração, fere os princípios da simetria, da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado:



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

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

Na mesma toada, os seguintes precedentes do Tribunal Pleno Estadual:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE QUARAÍ. LEI MUNICIPAL Nº 3.722/2020. DE ORIGEM LEGISLATIVA. COMBATE AO CORONAVÍRUS. FUNDO ESPECIAL A SER GERIDO PELO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. 1. Conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, possível que disposições da Constituição Federal sejam utilizadas como parâmetro nos processos de controle abstrato de constitucionalidade perante os Tribunais de Justiça, desde que os dispositivos sejam de reprodução obrigatória. Caso em que os artigos da Constituição Federal tidos como violados pelo proponente são reproduzidos expressamente na Carta Constitucional do Estado do Rio Grande do Sul e, portanto, podem ser utilizados como parâmetro nesta ação direta de inconstitucionalidade. 2. A decisão liminar que suspendeu os efeitos da norma municipal impugnada não ofende o artigo 97 da Constituição Federal e a Súmula Vinculante nº 10. A decisão proferida em sede cautelar, em razão da sua precariedade, prescinde da aplicação da cláusula de reserva de plenário. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 3. **A Lei Municipal nº 3.722/2020 impõe ao Poder Executivo a obrigação de criar Fundo Municipal de combate ao coronavírus. Ocorre que, embora a referida Lei seja de iniciativa parlamentar, a gestão do fundo é atribuída a órgão da Administração Municipal – Secretaria Municipal de Saúde. Dessa forma, ao criar atribuição à Administração Municipal, a norma afronta os artigos 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, caput, da mesma Carta.** **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084464494, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 20-11- 2020)*



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

ADIN. VALE VERDE. LEI Nº 926 DE 28 DE MARÇO DE 2008, QUE CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE -COMDEMA- E O FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - FMMA-. ORIGEM LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. EM SE TRATANDO DE ÓRGÃO DE COOPERAÇÃO GOVERNAMENTAL, É DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO O PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE SUA CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES, A TEOR DO ART. 60, II DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70024772329, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em: 20-10-2008).

Mais recentemente, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em caso similar ao destes autos, sufragou entendimento que corrobora a posição ora defendida:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE NOVA LIMA - LEI MUNICIPAL Nº 62/2020 - DESTINAÇÃO DE VERBA DO ORÇAMENTO MUNICIPAL PARA O FUNDO MUNICIPAL DE MICROFINANÇAS - POSSIBILIDADE DE DANO ECONÔMICO RELEVANTE - CRIAÇÃO DE DESPESA PARA O ENTE PÚBLICO - INGERÊNCIA DO LEGISLATIVO - INTERVENÇÃO NA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA PELO ÓRGÃO ESPECIAL - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. A Lei 62/2020 do Município de Nova Lima padece do vício de inconstitucionalidade, resultando em ofensa às normas constitucionais contidas nos artigos 66, III, alínea i; 90, V e XIV; 161, I e II e 173, caput e § 1º, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais, ao interferir na organização administrativa do Poder Executivo. Notadamente configura ofensa à iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal e à sua autonomia administrativa, por resultar de projeto de lei de iniciativa parlamentar, versando sobre a instituição de



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

"Programa de Microfinanças" do Município de Nova Lima que, apesar de buscar soluções para demandas decorrentes da pandemia de COVID-19, impõe ao Poder executivo a criação de um Fundo Municipal, com obrigações referentes a celebrações de convênios e contratações de empresas. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 00092395920218130000, Relator.: Des .(a) Armando Freire, Data de Julgamento: 24/03/2022, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 01/04/2022)

3.3. A inconstitucionalidade formal da norma objurgada manifesta-se, também, sob a ótica da sistemática orçamentária constitucional, cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

O artigo 149 da Constituição Estadual, em seu *caput* e inciso III, é taxativo ao estabelecer que a lei dos orçamentos anuais é de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Ato contínuo, o parágrafo 4º, inciso I, do mesmo artigo, ao detalhar a composição do orçamento geral, especifica que este compreende as receitas e despesas dos Poderes do Estado, seus órgãos e, textualmente, seus fundos.

Vejamos:

Art. 149. A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

III - dos orçamentos anuais.

(...)

§ 4.º Os orçamentos anuais, compatibilizados com o plano plurianual e elaborados em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias, serão os seguintes: (Redação repristinada pela decisão da ADI n.º 2680/STF, DJE de 24/06/20)

I -o orçamento geral da administração direta, compreendendo as receitas e despesas dos Poderes do Estado, seus órgãos e fundos;



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

A conexão, portanto, é direta e explícita no texto constitucional: se a lei orçamentária é de iniciativa exclusiva do Prefeito e se os fundos são, por definição constitucional, parte integrante desta lei, a faculdade de deliberar sobre a criação de um novo fundo é, inequivocamente, matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Nesse contexto, a Câmara antecipou-se à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, invertendo a lógica do procedimento legislativo de criação de fundos municipais. Nessa perspectiva, a exigência de *prévia autorização legislativa* para a instituição de fundos, contida no artigo 154, inciso IX, da Constituição Estadual⁸, apenas corrobora a estrita separação de funções: cabe ao Executivo, **titular da gestão administrativa e orçamentária**, propor a criação do fundo; e ao Legislativo, em sua **função de controle**, autorizá-la. A Câmara de Vereadores não pode, contudo, propor e ela mesma aprovar a medida, acumulando funções e violando a competência exclusiva do Prefeito.

Este exato raciocínio, que vincula a iniciativa para a criação de fundos à iniciativa privativa da lei orçamentária, encontra eco na jurisprudência de outros Tribunais pátrios, a exemplo do Tribunal de Justiça de São Paulo, que, ao analisar caso análogo com base em preceitos constitucionais simétricos, assim decidiu:

⁸ Art. 154. São vedados
(...)

IX - a instituição de fundos especiais de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa;



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

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE em face da Lei nº 4.838, de 10 de maio de 2024, que "Institui o Fundo Municipal de Adaptação às Mudanças Climáticas no Município de Mirassol" – lei de iniciativa parlamentar - ocorrência de diversas inconstitucionalidades de natureza formal; 2. **Criação de fundo orçamentário – matéria reservada à Administração, nos termos dos arts. 176, IX, 174, § 4º, 1, e 174, III, todos da CE – reconhecimento do vício de inconstitucionalidade, embora não suscitado especificamente – causa de pedir aberta das ADIs;** 3. Criação de órgão, responsabilidades e atribuições inéditos no âmbito do Poder Executivo Municipal – direção superior da administração e a iniciativa de leis que tratem da organização administrativa são de competência privativa do Executivo – infringência aos arts. 5º, 47, II, XIV, e XIX, a, da CE, e ao art. 61, § 1º, II, b, da CF, bem como ao Tema 917, dotado de repercussão geral; 4. Vinculação de recursos provenientes de arrecadação de impostos municipais a fundo orçamentário - desrespeito ao art. 176, IV, da CE, e ao art. 167, IV, da CF – precedentes do OE e do STF; 5. Determinação de prazo para regulamentação de lei pelo Executivo – violação aos artigos 2º e 84, inciso II, da Constituição da República, 5º e 47, inciso II, da Constituição Estadual; 6. Ação julgada procedente para declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 4.838, de 10 de maio de 2024. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 22810612520248260000 São Paulo, Relator.: Vico Mañas, Data de Julgamento: 05/02/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 06/02/2025)*

Vale transcrever excertos do voto condutor do suprarreferido julgado, da lavra do Desembargador Vico Mañas:

Tão eivada de inconstitucionalidades formais a norma, que o Parlamento de Mirassol nem ao menos se prontificou a defendê-la.

1. A começar pelo próprio objeto do regramento, qual seja, a instituição de fundo municipal de recursos voltados às adaptações climáticas.



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

Como bem ponderado pelo Subprocurador-Geral de Justiça no parecer, é de competência apenas do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem fundos orçamentários.

É o que se extrai da combinação dos arts. 176, IX, 174, § 4º, 1, e 174, III, todos da CE. O primeiro dispositivo (art. 176, IX) demanda autorização legislativa para a instituição de fundos; o segundo (art. 174, § 4º, 1) impõe que estes devem estar compreendidos na lei orçamentária anual; e esta, por sua vez, segundo a terceira previsão (art. 174, III), só pode partir do Chefe do Poder Executivo.

Como, na hipótese, o regramento contestado se originou no Legislativo, afrontada a reserva da Administração sobre a matéria, recordando-se que a disciplina constitucional é aplicável aos municípios por força do art. 144 da CE.

Conforme resumido pela PGJ;

“A norma constitucional é expressa ao atribuir ao Chefe do Poder Executivo a ignição da lei orçamentária anual, que engloba disciplina dos fundos municipais, e por isso, só ele pode iniciar o processo legislativo para disciplinar os referidos fundos e suas regras de organização e funcionamento. (...). Em suma: as matérias - lei orçamentária anual e fundos municipais - estão entrelaçadas; a disciplina dos fundos gera efeitos sobre a Lei Orçamentária Anual; e mais, os fundos estão subordinados, mesmo que indiretamente, à organização do Poder Executivo, levando-se à conclusão de que é vedada a iniciativa legislativa em tema que comporte alteração em suas atribuições ou deveres específicos”.

Nessa linha, a compreensão deste Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.594, DE 29 DE MAIO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE PITANGUEIRAS, QUE ‘DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS ANIMAIS – FMPDA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS’ – NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE AUTORIZA A CRIAÇÃO DE FUNDO MUNICIPAL SUBORDINADO À SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO CABE AO PREFEITO – VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL – AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II E XIV, 144, 174, INCISO III, § 4º,



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

ITEM 1, E 176, INCISO IX, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA – AÇÃO PROCEDENTE. A instituição de fundos depende de prévia autorização legislativa, nos termos do artigo 176, inciso IX, da Constituição Paulista, e sua implantação deve estar incluída na lei orçamentária anual, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a teor do disposto no artigo 174, inciso III c.c. § 4º, item 1, do mesmo diploma. A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual. A ausência de especificação de fonte de custeio apenas conduz à inexequibilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual” (TJSP, ADI nº 2166070- 46.2018.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. em 14.11.2018).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.221, de 18 de janeiro de 2022, com a redação atualizada pela Lei nº 6.401, de 14 de fevereiro de 2023, do Município de Valinhos. Criação do Fundo Municipal de Manutenção e Reequipamento do Corpo de Bombeiros sediado no Município de Valinhos. Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes. Legislação que, ao criar fundo e definir normas sobre sua administração, dispôs obre matéria efetivamente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 2, 174, III, § 4º, 1 e 176, IX da Constituição Estadual. Procedência do pedido. (TJSP; ADI 2330151- 36.2023.8.26.0000; Rel. Des. Figueiredo Gonçalves; j. em 03.07.2024). Curioso observar que, não obstante seja o vício formal que mais chame atenção, não foi suscitado pelo autor da ação, o que não impede seu reconhecimento, dada a causa de pedir aberta das ADIs, que permite a identificação da inconstitucionalidade em outros motivos não ventilados pelo autor (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2143247-39.2022.8.26.0000, Rel. Des. Costabile e Solimene, j. 28.09.2022).

3.4. O ato normativo questionado, embora utilize linguagem aparentemente autorizativa, padece de inconstitucionalidade formal, porque, em verdade, contém comando normativo efetivo que se imiscui em matéria de iniciativa privativa do Prefeito.



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

A natureza meramente autorizativa de uma lei não afasta, por si só, o controle concentrado de constitucionalidade quando, a despeito da linguagem permissiva empregada, a norma contém determinações concretas que interferem na organização e gestão administrativas.

Nesse sentido, indica-se, a título ilustrativo, o seguinte precedente deste Egrégio Tribunal de Justiça:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFLITO LEGISLATIVO. DESCABIMENTO. O processo constitucional objetivo, integrado pela ação direta, é refratário ao conflito legislativo, sendo ele próprio ao conflito constitucional. LEI AUTORIZATIVA. COMANDO EFETIVO. INTERESSE DE AGIR. As denominadas leis autorizativas correspondem a imprópria faculdade cometida à Administração Pública, especialmente quando, como no caso dos autos, deduz-se a imposição de determinações efetivas a serem seguidas pelo Executivo, inafastável, assim, o interesse de agir quanto à propositura da ação direta. LEI Nº 221/20, MUNICÍPIO DE ERECHIM. VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS. TRANSPORTE DE CADEIRANTES. EXECUTIVO E ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL. ART. 62, II, "D", CE/89. LIMITAÇÃO ESPACIAL. QUEBRA DA ISONOMIA E IRRAZOABILIDADE. ART. 19, CE/89. A par de implicar a iniciativa legislativa vício formal, por avançar sobre atribuições da Secretaria Municipal de Educação, em agressão ao art. 60, II, "d", CE/89, também incide em vício material ao distinguir moradores dos perímetros urbano e rural, sem qualquer razoabilidade para tal, atritando-se, agora, com o art. 19, CE/89, como, ainda, dispensando o transporte a quem não seja estudante, terminar por renegar Princípio da Legalidade. CONHECERAM, EM PARTE, E JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084213289, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 17-07-2020)



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

No caso dos autos, a análise dos dispositivos da Lei Municipal nº 4.669/2023 evidencia que não se trata de mera autorização genérica desprovida de conteúdo normativo vinculante. A lei estabelece comando efetivo ao determinar a regulamentação de estrutura organizacional específica - o Fundo Municipal de Combate e Prevenção ao Câncer (artigo 3º, “*cabará*”) -, ao predeterminar sua composição patrimonial (artigo 2º, incisos I a III) e ao fixar sua finalidade exclusiva (artigo 1º).

Ao prever essa estrutura organizacional, predeterminando parâmetros de composição e finalidade, como visto alhures, a lei parlamentar retirou do gestor municipal a prerrogativa constitucional de decidir como organizar e financiar a política pública de combate ao câncer. Ao contrário do sustentado na manifestação do Chefe do Executivo, inexistente a faculdade de simplesmente ignorar a autorização legislativa e optar por outro modelo de gestão, pois, na forma como editada a lei, o Executivo está vinculado a operacionalizar o fundo, o que implica, necessariamente, em designar órgão ou servidor gestor; estabelecer conta bancária específica; instituir procedimentos de arrecadação e aplicação de recursos; estruturar controles internos diferenciados e elaborar prestações de contas autônomas.

Portanto, diversamente do que ocorre em hipóteses nas quais a lei se limita a autorizar despesas ou utilização de recursos sem predeterminar a forma de sua execução - casos em que a discricionariedade do gestor permanece íntegra -, a presente norma impõe ao Executivo um modelo organizacional específico, interferindo



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

diretamente na estrutura e no funcionamento da Administração Pública Municipal.

Nesse sentido, cabe registrar que a reserva de iniciativa legislativa não é mera formalidade processual, mas sim uma garantia institucional que protege a autonomia dos poderes.

Por fim, cumpre registrar que o vício formal decorrente de irregularidade no processo legislativo contamina a lei originada em seu nascedouro, de maneira integral e insanável. Como assentado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, *a verificação da inconstitucionalidade formal antecede logicamente e, se afirmada, a rigor prejudica a da inconstitucionalidade material* (ADI 1.434, voto do rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 10-11-1999, P, DJ de 25-2-2000). Ainda que se pudesse cogitar da utilidade ou mérito na política pública instituída, a invalidade da origem legislativa da norma é vício que não pode ser superado ou convalidado.

3.5. Cabe ainda a referência, à margem, de que a sanção do Chefe do Poder Executivo não gera a convalidação da lei de iniciativa viciada, como observa Marcelo Novelino⁹:

O vício de origem, por ser insanável, não é suprido pela sanção do Chefe do Poder Executivo, mesmo quando a matéria constante do projeto de lei apresentado é de sua iniciativa exclusiva. Após a promulgação da Constituição de 1988, o entendimento sumulado pelo Supremo (Súmula 5/STF: 'a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo') ficou superado.

⁹ NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 16ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 707.



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

Não é outra, aliás, a visão do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria:

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e organização e estruturação dos órgãos administrativos vinculados ao Poder Executivo estadual (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, seja dele, ou não, a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes (STF, ADI 2.442-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-10-2018, v.u., DJe 07-03-2019).

E, em arremate, destaca-se que a compreensão de que a *iniciativa é condição de validade do próprio processo legislativo*, bem como de que *a sua inobservância resulta em inconstitucionalidade formal e insanável*, é amplamente compartilhada por essa Corte de Justiça, conforme ilustra a estabilidade da sua jurisprudência:



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.186/2019. MUNICÍPIO DE TEUTÔNIA. PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE LICENÇA-MATERNIDADE E DO PERÍODO DE RECEBIMENTO DO SALÁRIO-MATERNIDADE. INICIATIVA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. São de iniciativa privativa do Chefe do Executivo leis que disponham sobre servidores públicos e sobre organização e funcionamento do serviço público. **A iniciativa é condição de validade do próprio processo legislativo, e sua inobservância resulta em ocorrência de inconstitucionalidade formal, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto de lei.** O vício de iniciativa viola o princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10 da Constituição do Estado do RS. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083265595, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Maria Rodrigues de Freitas Iserhard, Julgado em: 30-04-2020).

AÇÃO 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.**



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

AÇÃO 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).

*AÇÃO 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 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).*

3.6. Por tais considerações, mostra-se inarredável proceder à declaração de inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº**



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

4.669/2023, do **Município de Tramandaí**, que *dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Combate e Prevenção ao Câncer no Município de Tramandaí*.

4. Pelo exposto, requer a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** seja julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 4.669/2023**, do **Município de Tramandaí**, que *dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Combate e Prevenção ao Câncer no Município de Tramandaí*, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, 149, inciso III e §4º, inciso I, bem como 154, inciso IX, todos da Constituição Estadual.

Porto Alegre, 05 de fevereiro de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos¹⁰.

PC

¹⁰ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ.