



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

PROCESSO N.º 70085798080 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE IMBÉ

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE IMBÉ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUIS
DALL'AGNOL**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Imbé. Lei Municipal nº 2.408/2023. Dispõe sobre a instituição do procedimento único de análise simplificada de projetos residenciais no âmbito da Secretaria de Finanças e Planejamento Estratégico do Município. 1. Preliminar de falta de interesse de agir que não merece acolhimento. 2. Lei de iniciativa da Câmara de Vereadores. Matéria administrativa, organização e funcionamento da Administração, cuja iniciativa legislativa é privativa do Prefeito Municipal. Afronta aos artigos 8º, “caput”, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Precedentes desta Corte. PARECER PELA REJEIÇÃO DA PREFACIAL E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PREFEITO DE IMBÉ**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 2.408**, de 19 de outubro de 2023, que *dispõe sobre a instituição do procedimento de análise simplificada de projetos no âmbito municipal e dá outras providências*, promulgada após ser derrubado o veto apostado pelo Sr. Prefeito Municipal, do **Município de Imbé**, por ofensa aos artigos 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso VII, da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que a lei impugnada, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, padece de vícios formal e material de inconstitucionalidade, visto que dispõe sobre matéria administrativa, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como afronta o princípio da separação dos poderes, fixando procedimentos que deverão ser observados pela Administração no desempenho de suas atribuições. Esclareceu que vetou a norma atacada, tendo o veto sido derrubado e a lei promulgada pelo Sr. Presidente do Legislativo Municipal. Colacionou doutrina e precedentes desta Corte de Justiça, e do Supremo Tribunal Federal, em apoio à sua tese, pleiteando a concessão de liminar e, a final, a procedência integral do pedido (páginas 04/21 e documentos de páginas 22/88).

O pedido liminar foi deferido (páginas 94/105).



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

A Câmara de Vereadores de Imbé, notificada, prestou informações, aduzindo, preliminarmente, a ausência de interesse de agir, visto que se trata de norma que, tão somente, regulamenta a matéria, simplificando os procedimentos até então adotados. No mérito, sustentou a ausência de vício de origem, não tendo havido qualquer invasão de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, que já tratou desta matéria, porém de forma mais complexa, dificultando o desenvolvimento urbano. Ressaltou que a intenção dos Edis foi simplificar os procedimentos, tornando-os mais acessíveis, de modo a promover a regularização e a simplificação da análise dos procedimentos no âmbito municipal. Postulou, assim, a improcedência do pedido (páginas 123/8).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (páginas 131/2).

É o breve relatório.

2. A norma legal fustigada, por sua vez, foi vazada nos seguintes termos:

LEI MUNICIPAL Nº 2.408, DE 19/10/2023.

DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE SIMPLIFICADA DE PROJETOS NO ÂMBITO MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.



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

O POVO DO MUNICÍPIO DE IMBÉ, ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, POR SEUS REPRESENTANTES NA CÂMARA MUNICIPAL APROVOU, E EU, PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE IMBÉ, EM SEU NOME SANCIONO A SEGUINTE, LEI:

Art. 1º Fica instituído este como único procedimento de análise de projetos Residenciais em lotes isolados, ou em condomínios horizontais projetados sobre lotes de loteamentos existentes, visando à obtenção de Alvará de Construção e/ou Habite-se, bem como a Regularização de Obras, no âmbito da Secretaria de Finanças e Planejamento Estratégico, a qual observará os parâmetros urbanísticos relevantes estabelecidos pela legislação vigente e o disposto neste Diploma.

Art. 2º São considerados parâmetros urbanísticos relevantes para o procedimento de análise simplificada de projetos de edificações:

I - Compatibilidade do uso da edificação com o Zoneamento Urbano;

II - Taxa de ocupação;

III - Afastamento das divisas;

IV - Recuo frontal mínimo e afastamento lateral;

V - Altura da edificação;

VI - Área do lote;

VII - Acesso de pedestres e veículos à edificação;

IX - Número mínimo de vagas de estacionamento;

X - Passeio público.

§ 1º O interior das edificações não será o objeto de análise pelo Município de Imbé, por meio de seus órgãos competentes, ficando sob total responsabilidade técnica dos profissionais habilitados a observância e cumprimento das normas técnicas

§ 2º A aprovação e regularização de projetos, expedição do alvará de construção e do habite-se, não implica no reconhecimento, pelo Município de Imbé, do direito de propriedade ou posse sobre o imóvel.

§ 3º As disposições previstas nesta Lei não se aplicam à aprovação de obras, reformas e serviços em imóveis tombados.

Art. 3º O proprietário ou possuidor que autoriza a obra ou serviço fica responsável pela manutenção das condições de estabilidade, segurança e a salubridade do imóvel, edificações



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

e equipamentos, bem como a observância do projeto aprovado, o cumprimento das normas técnicas brasileiras, assim como, da legislação municipal, estadual e federal.
Art. 4º *O Município de Imbé se exime do reconhecimento dos direitos autorais ou pessoais referentes à autoria do projeto e a responsabilidade técnica.*

Art. 5º *O Município de Imbé não se responsabiliza pela disponibilidade de energia elétrica, abastecimento de água, esgoto, telefonia e demais itens relativos à infraestrutura do imóvel, devendo as respectivas viabilidades e soluções ser objeto de consulta no órgão, concessionária ou empresa responsável.*

Art. 6º *Considera-se profissional habilitado o técnico registrado perante as entidades de classe competentes.*

Art. 7º *O profissional habilitado poderá assumir as seguintes funções:*

§ 1º *Autor do projeto (A.P.), sendo este responsável pelo atendimento à legislação vigente e às normas técnicas para elaboração do projeto e pelo conteúdo das peças gráficas.*

§ 2º *Responsável Técnico (R.T.) pela obra, sendo este responsável pela correta execução da obra de acordo com o projeto aprovado, observadas as normas técnicas aplicáveis.*

Art. 8º *O profissional habilitado fará constar em cada prancha a declaração de responsabilidade técnica contida em Projeto Padrão disponibilizado pela Secretaria competente.*

Art. 9º *O profissional habilitado pode atuar individual ou solidariamente e como pessoa física ou responsável por pessoa jurídica, facultado ao mesmo profissional a assunção das funções de Autor do Projeto (A.P) e Responsável Técnico (R.T).*

Art. 10. *A observância das disposições desta Lei não desobriga o profissional do cumprimento das normas disciplinadoras de sua regular atuação, impostas pelo respectivo Conselho Profissional ao qual faz parte.*

Art. 11. *Ficam os profissionais habilitados responsáveis pelo recolhimento dos documentos que comprovem a responsabilidade técnica em seu respectivo Conselho Profissional.*

Art. 12. *A conformidade do projeto e o atendimento das normas técnicas, gerais e específicas de construção, assim como o cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis aos aspectos interiores e exteriores das edificações é de responsabilidade exclusiva do Autor do Projeto (A.P).*

Art. 13. *A conformidade de execução da obra e instalação dos*



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

equipamentos de acordo com as normas técnicas aplicáveis é de responsabilidade exclusiva do Responsável Técnico (R.T.).

Art. 14. O procedimento de análise simplificada, para fins de aprovação de projetos, alvará de construção e habite-se, se restringe a residências em lotes isolados, ou em condomínios horizontais projetados sobre lotes de loteamentos existentes e uso compatível com a Zona Ambiental.

Art. 15. Os pedidos para aprovação de projetos e regularização de obras, diretriz urbanística e alvará de construção poderão ser requeridos em conjunto ou separadamente no setor competente da Prefeitura Municipal.

Art. 16. O procedimento de análise simplificada para edificações residenciais unifamiliares e multifamiliares deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - Requerimento padrão;

II - Título de propriedade do imóvel - matrícula emitida em no máximo um ano e contrato de compra e venda quando for o caso;

III - Autorização para construção em nome de terceiros, quando for o caso;

IV - Diretriz urbanística atualizada emitida em no máximo um ano, onde fica facultado ao requerente solicitá-la nesse mesmo processo administrativo de aprovação simplificada, no momento de abertura do mesmo;

V - Duas (2) vias do projeto arquitetônico padrão composto pela Planta de Implantação, Plantas Baixas, Cortes do Imóvel e Selo, contendo:

a) Planta de Implantação:

- 1. Planta de Cobertura inserida no lote;*
- 2. Identificação das vagas de estacionamento;*
- 3. Indicação da rampa de acesso de veículos ao terreno;*
- 4. Afastamentos da divisa e entre as edificações;*
- 5. Identificação dos recuos;*
- 6. Altura dos muros no recuo de jardim;*
- 7. Cotas de nível do terreno;*
- 8. Nome atualizado do logradouro da testada do lote;*
- 9. Calçada com rebaixos de meio-fio e rampas de acessibilidade nas esquinas, todos cotados;*

b) Planta Baixa:

- 1. Perímetro da edificação cotado em todas as faces e afastamentos das divisas, separando-se através da legenda as tipologias construtivas com identificação das áreas (existente, a construir, a regularizar e/ou a demolir).*

c) Cortes do imóvel:



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

1. *Altura total da edificação;*
2. *Níveis de projeto;*

d) Selo:

1. *Tabela de áreas preenchida apenas com os dados do projeto;*
2. *Planta de situação com perímetro cotado do lote, conforme descrito na matrícula e/ou planta de loteamento, apresentando a sua distância até a esquina mais próxima (cotada em metros), número da quadra e do lote, contendo os lotes lindeiros e orientação magnética;*
3. *Declarações assinadas pelos responsáveis técnicos e proprietário;*
4. *Endereço completo do imóvel, contendo nome do logradouro, número, quadra, lote e loteamento.*

VI - Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e/ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), da autoria do projeto contemplando todas as atividades exigíveis para a obra;

§ 1º Caso o autor do projeto (A.P.) não for o mesmo profissional dos projetos complementares, deverão ser anexadas às devidas ARTs/RRTs dos projetos complementares.

§ 2º Será admitida a aprovação do projeto padrão somente com a ART/RRT de projeto arquitetônico, porém, neste caso, para a emissão do alvará de construção as demais ARTs/RRTs deverão ser anexadas.

§ 3º Poderá ser anexado uma única via para análise e depois de sanadas as pendências, anexar a via complementar.

§ 4º Quando se tratar de edificação com mais de um andar, indicar os afastamentos laterais e fundos de todos os pavimentos.

Art. 17. Após a aprovação, o Município de Imbé, emitirá uma guia de recolhimento da taxa de aprovação de projeto, que deverá ser quitada.

Art. 18. Somente haverá a emissão do Alvará de Construção se constar no processo as Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registros de Responsabilidade Técnica (RRT) pelo projeto e execução contemplando todas as atividades exigíveis para a obra;

Art. 19. Os projetos com inconformidades serão devolvidos aos proprietários e/ou responsáveis técnicos com as anotações das pendências acompanhadas do Relatório Técnico de pendências e, estes, deverão acompanhar os projetos quando da reanálise.



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

Art. 20. Após 60 (sessenta dias) de análises, caso o projeto continue com pendências, o processo será indeferido.

Art. 21. As inconformidades do projeto devem ser todas apontadas pelo responsável técnico na primeira análise, nas reanálises só serão verificadas as pendências apontadas na primeira análise.

Art. 22. A retirada de documentos de processos de aprovação de projeto e regularização de obras somente poderá ser feita pelos responsáveis técnicos, proprietários, ou preposto devidamente identificado, mediante apresentação do cartão de protocolo ou apresentação de documento de identificação.

Art. 23. Após conclusão da análise, para a retirada do projeto aprovado e do alvará de construção, deverá estar anexado ao processo a Guia de recolhimento de Licença para Construção devidamente quitada.

Art. 24. São considerados parâmetros urbanísticos relevantes para a obtenção de habite-se:

I - Passeio atendendo a Legislação Municipal e demais itens em conformidade com o Projeto Aprovado/regularizado;

II - Afastamento das divisas;

III - Afastamento frontal ou recuo;

IV - Vagas de estacionamento;

V - Altura da edificação;

VI - Perímetro da edificação;

§ 1º Caso comprovado, que a construção foi executada em desconformidade com o projeto aprovado ou regularizado considerando os parâmetros urbanísticos relevantes, será o requerimento de habite-se indeferido.

§ 2º Fica assegurado ao interessado, no prazo de até 60 (sessenta) dias da data do indeferimento, apresentar novos documentos que comprovem que realizou as necessárias adequações na construção e que a mesma se encontra de acordo com as exigências da legislação em vigor ou no projeto aprovado adequando o mesmo à edificação e a legislação vigente.

§ 3º Caso necessário a adequação de projeto e essa for realizada no prazo de 60 (sessenta) dias após indeferimento, não será emitida nova taxa de Licença para Construção, nos casos de ampliação de área construída, será emitida nova taxa apenas sobre a área ampliada, conforme Código de Obras.

§ 4º Após o vencimento do prazo previsto no parágrafo anterior, o processo será arquivado, conforme Código de Obras.



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

Art. 25. O processo de obtenção do habite-se deverá ser instruído com a seguinte:

I - Guia de recolhimento da taxa de habite-se devidamente quitada;

II - Termo de Responsabilidade - Carta de Habite-se;

Art. 26. É de inteira responsabilidade do autor do projeto e do responsável técnico pela execução da obra, a observância de toda e qualquer norma prevista na legislação vigente, ficando os mesmos sujeitos, no caso de descumprimento, às sanções legais nela previstas, inclusive àquelas previstas no Código Civil Brasileiro, no Código Penal, nas Leis Federais nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, nº 6.496, de 07 de dezembro de 1977, e nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010.

Art. 27. Os processos que ainda não foram aprovados e estão em tramitação continuam na forma atual de análise, podendo ser migrados e analisados conforme as definições desta Lei, por solicitação do profissional ou proprietário, sem nova cobrança de taxas.

Art. 28. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE IMBÉ, em 19 de outubro de 2023.

*VER. VILMAR MARTINS MONTEIRO
Presidente do Legislativo*

REGISTRE-SE E PUBLIQUE-SE

3. De plano, impositivo registrar que a procuração acostada pelo proponente, outorgada pelo Município de Imbé e sem indicação expressa da norma objeto de impugnação, vicia irremediavelmente o instrumento outorgado, na linha da jurisprudência desta egrégia Corte:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFEITO DE REPRESENTAÇÃO. VÍCIO NÃO SANADO. AUSÊNCIA DE INSTRUMENTO DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS PARA O AJUIZAMENTO



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

DA AÇÃO, COM INDICAÇÃO DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. NÃO TENDO O PREFEITO PROPONENTE DA LIDE PROMOVIDO A REGULARIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL NO PRAZO A ELE CONCEDIDO, IMPÕE-SE A EXTINÇÃO DO FEITO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA EXTINTA.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085608792, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 28-02-2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.710 DE GUAÍBA. DEFEITO DE REPRESENTAÇÃO. PROCURAÇÃO. AUSÊNCIA DE PODERES ESPECÍFICOS PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E INDICAÇÃO DA NORMA IMPUGNADA. INTIMAÇÃO PARA REGULARIZAÇÃO. INÉRCIA. VÍCIO NÃO SANADO. Conforme orientação pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na ADI 2.187/BA, para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, é imperativo a juntada de procuração com poderes específicos pelo chefe do Poder Executivo, inclusive com a indicação objetiva e individualizada da norma impugnada. Situação dos autos em que, embora intimada pessoalmente para regularizar a representação processual, a parte autora permaneceu inerte, impondo-se a extinção da ação, sem resolução de mérito. Precedentes do Tribunal Pleno do TJRS. AÇÃO JULGADA EXTINTA, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70079368585, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em 23/05/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO SUL. LEI MUNICIPAL Nº 3.759/2018, QUE DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO DAS LISTAGENS DOS PACIENTES QUE AGUARDAM POR CONSULTAS COM ESPECIALISTAS, EXAMES, E CIRURGIAS NA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO. PROCURAÇÃO. INTIMAÇÃO PARA REGULARIZAÇÃO PROCESSUAL. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO. A procuração que acompanha a petição inicial deve ser passada pelo Prefeito enquanto legitimado ativo, e não pela



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

representação que exerce sobre a pessoa jurídica de direito público interno. O Supremo Tribunal Federal exige a apresentação de procuração com poderes específicos para atacar a norma objurgada, em ação direta, sendo que seu descumprimento acarreta extinção do feito sem julgamento do mérito. Precedentes do STF e do Tribunal Pleno. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXTINTA SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70077301034, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 27-08-2018)

Nada obstante, no caso em testilha, o Sr. Prefeito Municipal, indicado, corretamente, como proponente na exordial, firmou, também, a petição inicial, com o que se torna viável considerar-se superado o defeito de representação apontado.

4. A preliminar de carência de ação por falta de interesse de agir, de outra parte, suscitada pela Câmara de Vereadores de Imbé, não merece acolhida.

Com efeito, tendo a Casa Legislativa editado norma legal que, segundo o proponente, invade competência a ele reservada constitucionalmente, presente seu interesse de agir no sentido de ver extirpado do ordenamento jurídico referido ato normativo.

Note-se que, no caso em tela, a circunstância de se tratar de norma regulamentar, como assevera a Câmara de Vereadores, é justamente o que a macula de inconstitucionalidade, visto que institui procedimento administrativo a ser observado por Secretaria Municipal, órgão do Poder Executivo, com clara invasão



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

de competência privativa do Sr. Prefeito Municipal, a quem cabe, com exclusividade, dispor sobre suas atribuições e procedimentos.

Logo, não merece acatamento a isagoge veiculada.

5. No mérito, a seu turno, com razão o proponente.

A Câmara de Vereadores de Imbé, ao editar norma, de sua iniciativa legislativa, instituindo como único procedimento de análise de projetos residenciais em lotes isolados, ou em condomínios horizontais projetados sobre lotes de loteamentos existentes, visando à obtenção de Alvará de Construção e/ou Habite-se, bem como a regularização de obras, no âmbito da Secretaria de Finanças e Planejamento Estratégico, dispôs sobre matéria de cunho eminentemente administrativo, disciplinando atribuições e o funcionamento da Administração Municipal, invadindo competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, dispositivos estes aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição da Província, *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:
[...].*



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

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;

[...].

No caso não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea “d”, e do artigo 82, incisos II, III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da referida Carta, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, bem como dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal.

Note-se que a lei questionada institui procedimentos, parâmetros e critérios a serem observados pela Administração no exercício de sua competência privativa, o fazendo de forma exaustiva e cogente, invadindo espaço normativo que era do Chefe do Poder Executivo, retirando-lhe qualquer ingerência na gestão dos procedimentos que a Secretaria Municipal deverá observar.

Na espécie, cuida-se de matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo a Câmara de



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

Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa temática, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Este o entendimento de 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.

[...].

Destarte, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, a qual dispõe sobre matéria administrativa própria do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir por meio de reserva expressa quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, o legislador municipal não dispõe de liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações



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

impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta uma vez não observada a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Nesta trilha, oportuno compilar os seguintes julgados desta Corte que destacam a existência de vício insanável de iniciativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.122/2021. MUNICÍPIO DE PIRATINI/RS. INCLUSÃO DE CONTEÚDO SOBRE CULTURA TRADICIONALISTA NAS AULAS MINISTRADAS NAS ESCOLAS PÚBLICAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. COMPETÊNCIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. A Lei nº 2.122/2021, do Município de Piratini/RS, inclui conteúdo sobre cultura tradicionalista nas aulas ministradas nas escolas públicas da rede municipal de ensino. 2. Os dispositivos da Lei Orgânica Municipal, por se tratar de diploma com “status” infraconstitucional, não servem de parâmetro para controle de constitucionalidade. 3. Lei que trata de matéria essencialmente administrativa, concernente ao funcionamento da Administração Municipal, pois seus comandos implicam interferência direta nas atividades da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação, impondo de forma implícita uma série de ações e compromissos que deverão ser executados pela Secretaria Municipal de Educação. Invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, pelo Poder Legislativo, para dispor sobre as atribuições de secretarias e órgãos da Administração Pública. 4. Violação ao disposto nos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, II e VII, da CE/89,

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



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

aplicáveis aos municípios por força do artigo 8º, “caput”, da mesma Carta. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes consagrado no artigo 10 da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085567618, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 14-10-2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAJEADO. LEI MUNICIPAL Nº 11.323, DE 10 DE MARÇO DE 2022. PROJETO DE LEI INICIADO PELA RESPECTIVA CÂMARA DE VEREADORES COM O FIM DE ESTABELEECER CRITÉRIOS PARA EXECUÇÃO DE OBRAS DE RECAPEAMENTO ASFÁLTICO E REPARAÇÃO DE PAVIMENTOS DANIFICADOS POR OBRAS DE INFRAESTRUTURA EXECUTADAS NAS VIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. VÍCIO FORMAL CONFIGURADO. É formalmente inconstitucional lei municipal que tenha sido iniciada no âmbito do Poder Legislativo e venha a dispor sobre parâmetros técnicos de observância compulsória para o recapeamento asfáltico de vias públicas e reparação de pavimentos, com previsão, ainda, de novas atribuições e responsabilidades a órgãos do Poder Executivo e demais pessoas jurídicas que hajam com ele contratado para execução de serviços públicos sob regime de concessão ou permissão. Usurpação de competência privativa do Prefeito para legislar sobre serviços públicos municipais e a organização e funcionamento da administração municipal, notadamente porque conferidas novas competências a órgãos integrantes da estrutura do Executivo local para a execução de serviços públicos específicos, próprios de atividade tipicamente administrativa, em consequente violação às regras dos artigos 60, II, “d” e 82, II, III e VII, da Constituição Estadual. Ademais, da forma como positivada, a norma municipal sob exame não só invade esfera privativa do Prefeito para legislar sobre a matéria como também obsta o regular exercício do seu poder administrativo de avaliar a conveniência e a oportunidade de execução das obras necessárias à manutenção das vias públicas municipais, em



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

manifesta ofensa ao princípio constitucional da separação dos Poderes (artigo 10 da Constituição Estadual). Inconstitucionalidade formal configurada. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085580918, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Richinitti, Julgado em: 09-09-2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÂMETROS DE CONTROLE. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. MUNICÍPIO DE ERECHIM. LEI Nº 214/2019 CONFERINDO REDAÇÃO AO ART. 3º DA LEI 5.145/2011 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. AMPLIAÇÃO DO PRAZO LEGAL PARA REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES IRREGULARES. MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INGERÊNCIA SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.

L. Situação em que um dos fundamentos da demanda é a incompatibilidade da norma com a Lei Orgânica Municipal, o que não se revela idôneo para o reconhecimento de inconstitucionalidade em controle abstrato, devendo a aplicação da lei objurgada ser compatibilizada com o ordenamento por meio dos critérios clássicos de interpretação das normas no curso de sua vigência e por ocasião do seu exame in concreto, dado que o parâmetro da ADI Estadual é a Constituição do Estado, salvo os casos de normas de reprodução obrigatória pelos Estados, quando, então, o parâmetro poderá ser a Constituição Federal. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que amplia o prazo legalmente estabelecido para a regularização de imóveis irregulares, em desacordo com o Plano Diretor, uma vez disciplinar matéria afeta ao Poder Executivo, regulando matéria eminentemente administrativa. De mais a mais, in casu, o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. PEDIDO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA EXTENSÃO,



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

JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082094954, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 18-12-2019)

Logo, imperativa a procedência integral do pedido.

6. Pelo exposto, manifesta-se a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL em exercício no sentido de que, repelida a prefacial de falta de interesse de agir, seja julgado **procedente** o pedido.

Porto Alegre, 13 de dezembro de 2023.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

VLS