



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

PROCESSO Nº 70085811362 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE LAJEADO

**REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
LAJEADO**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ FELIPE BRASIL
SANTOS**

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Lajeado. Lei Municipal nº 11.463/2022, que ‘dispõe sobre a utilização do triturador de galhos de árvores provenientes de podas e tombamentos e reaproveitamento dos resíduos’. Normativa de proposição oriunda do Poder Legislativo. Matéria tipicamente administrativa, relativa à gestão e à organização municipal. Vício de iniciativa. Regulamentação que incumbe, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Precedentes jurisprudenciais. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, ‘caput’, 10, 60, inciso II, alínea ‘d’, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Lajeado**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 11.463, de 18 de novembro de 2022, do referido Município, que *dispõe sobre a utilização do triturador de galhos de árvores provenientes de podas e tombamentos e reaproveitamento dos resíduos*.

Segundo o proponente, a norma encontra-se eivada de inconstitucionalidade formal, uma vez que a competência legislativa para regular a matéria em questão é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, porquanto diz com a estrutura e organização administrativa. Sustentou, assim, a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes, argumentando que a lei impugnada fere as regras da Constituição Gaúcha, bem como as que dizem respeito à organização do Poder Executivo. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/21). Juntou documentos (fls. 22/44).

A liminar pretendida foi deferida (fls. 50/56), ao argumento de que *em sede de análise preliminar, tem-se que a Lei Municipal nº 11.463/2022 efetivamente resulta em indevida ingerência do Poder Legislativo nas atividades do Poder Executivo Municipal*.

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 78/79).



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

A Câmara Municipal de Lajeado, devidamente notificada (fls. 73/74), prestou informações acerca da proposição legislativa oriunda da norma contestada (fls. 84/85). Sustentou que a norma apenas regulamentou a ordem de prioridade na destinação dos resíduos provenientes de podas e tombamentos, não invadindo competências ou atribuições. Acostou documentação (fls. 86/118).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.

2. A lei hostilizada encontra-se redigida nos seguintes termos:

LEI Nº 11.463, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2022.

Dispõe sobre a utilização do triturador de galhos de árvores provenientes de podas e tombamentos e reaproveitamento dos resíduos

(...)

Art. 1º Estabelece regras para utilização do triturador de galhos de árvores provenientes de podas e tombamentos e reaproveitamento dos resíduos.

Art. 2º Os resíduos oriundos da trituração serão distribuídos no município, preferencialmente, obedecendo a ordem de prioridade:

- a) Produtores Orgânicos;*
- b) Agricultura Familiar;*
- c) Hortas Comunitárias;*
- d) Horto Florestal/ Jardim Botânico;*
- e) Parques, praças e canteiros municipais; e*
- f) Demais propriedades rurais.*



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

Art. 3º Serão triturados somente galhos de árvores, ficando terminantemente proibido o recebimento de qualquer outro tipo de resíduo para triturar.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

(...)

No entanto, tem-se que a Câmara Municipal de Vereadores de Lajeado¹, ao legislar sobre as regras para utilização do triturador de galhos de árvores provenientes de podas e tombamentos e reaproveitamento dos resíduos, temática sobre a qual se debruça a lei questionada, invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, dispondo sobre matéria nitidamente administrativa.

Com efeito, independentemente da compatibilidade do conteúdo normativo *sub judice* com o interesse público ou com o bem comum, a prestação de serviços pela/para a municipalidade (reaproveitamento de resíduos e utilização de triturador de galhos de árvores provenientes de podas e tombamento) é questão que demanda gestão administrativa, cuja regulação é essencialmente afeita ao Poder Executivo.

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

¹ Projeto de lei das fls. 27 e seguintes.

² *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, 1993, págs. 438/439.



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

pgj@mprs.mp.br

compõe nem dirige o 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.

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. (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

Nessa ordem, a norma telada invadiu 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 por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.

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.

Destaque-se, ainda, que, mesmo que se tratasse de lei meramente autorizativa, o que a lei impugnada claramente não é, a análise dos seus dispositivos deixa evidente que houve limitação indevida pelo Poder Legislativo ao espectro de atuação do Poder



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

Executivo com relação às atribuições da Administração e sua organização.

De outro giro, lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que cria atribuições a órgãos do Poder Executivo de modo 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:

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

Portanto, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações 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.

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.909-02/2022. MUNICÍPIO DE CRUZEIRO DO SUL/RS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, “CAPUT”, 10, 60, INCISO II, ALÍNEA “d”, E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. I - Lei Municipal nº 1.909-02, de 24 de maio de 2022, do Município de Cruzeiro do Sul/RS, que “Institui Obrigatoriedade de Realização de Exames de



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

Acuidade Visual nas Escolas e Creches Municipais e Dá Outras Providências.”. II - Vício de inconstitucionalidade formal configurado, pois nítida a interferência do Poder Legislativo Municipal na organização e funcionamento da Administração Municipal (Poder Executivo Municipal). III - Violação à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea “d”; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Ofensa ao Princípio da Harmonia e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, “caput”, e 10, da Carta Estadual. IV - Eventual afronta ao artigo 47, inciso VI, da Lei Orgânica do Município não é análise que pode ser feita através de ADI. Norma infraconstitucional não serve como parâmetro para o controle de constitucionalidade. V - Criação de Despesas: A inexistência de previsão nas peças orçamentárias não possui o condão de manchar de inconstitucionalidade material a lei que a cria, conforme entendimento do E. Supremo Tribunal Federal (ADI nº 3599). A falta de dotação ou previsão orçamentária tão somente impede a implementação da ação, programa ou projeto previsto na lei, mas não a torna inconstitucional. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085642148, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 09-09-2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.592/2020, DO MUNICÍPIO DE VACARIA. USO E DESTINAÇÃO DE BEM PÚBLICO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. A redação original do artigo 1º, §2º, da Lei Municipal nº 3.723/2015, vedava expressamente a utilização dos bens imóveis para qualquer outra finalidade que não a construção da sede própria do CEDEDICA. A nova redação introduzida pela Lei Municipal nº 4.592/2020 autoriza a utilização dos imóveis por outras entidades que desenvolvam atividades semelhantes às da cessionária. 2. Apesar de a norma possuir objeto individualizado, não há um destinatário específico para o benefício, tampouco recorte temporal ou outro aspecto que indique limite à subsunção. Não se trata de lei de efeitos concretos. Entretanto, ainda que o fosse, o atual



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

pgj@mprs.mp.br

entendimento do STF é no sentido de não excluir as leis de efeitos concretos do controle abstrato de constitucionalidade (ADI 4.048 MC). 3. A Lei impugnada trata de matéria administrativa concernente à organização e funcionamento da Administração Municipal, pois interfere na destinação de bens públicos municipais, o que, conforme jurisprudência desta Corte, se insere no âmbito da competência do Executivo Municipal. Portanto, há desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, inculpada nos arts. 60, II, “d”, e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. 4. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084154616, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-08-2020)

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)

Desse modo, resta evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada por vício de iniciativa – *inconstitucionalidade formal* –, uma vez que, como mencionado alhures, afronta o disposto



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

nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual.

3. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 8 de abril de 2024.

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

PC