



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

**PROCESSO N.º 5202969-69.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE CRISSIUMAL

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
CRISSIUMAL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ANDRE LUIZ PLANELLA
VILLARINHO**

PARECER

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.**
Crissiumal. Lei nº 4.623/2023, de 14 de setembro de 2023, que
'altera o cabeçalho e o art. 1º da Lei Municipal nº
2.889/2013'. Vício de iniciativa. Matéria administrativa.
Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os
poderes. Violação aos artigos 10, 60, inciso II, alínea "d", e
82, inciso III, aplicáveis aos Municípios por força do artigo
8º, "caput", todos da Constituição Estadual. Precedentes
judiciais. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***



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 Crissiumal**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da **Lei nº 4.623/2023, de 14 de setembro de 2023**, daquela Comuna, que *altera o cabeçalho e o art. 1º da Lei Municipal nº 2.889/2013*.

Segundo o proponente, em síntese, a norma impugnada, oriunda de proposição legislativa parlamentar, padece de inconstitucionalidade formal, visto que prevê premiação para alunos de outro ente federado, matéria cuja iniciativa legislativa incumbe ao Chefe do Poder Executivo. Alegou a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Acrescentou que a norma acarretará aumento de despesas *sem qualquer previsão constitucional, legal ou orçamentária*, o que, consoante argumentou, seria vedado pelo ordenamento constitucional. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).

A liminar pretendida foi indeferida (Evento 4).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, defendendo a manutenção da lei fustigada no ordenamento jurídico (Evento 15).

A Câmara Municipal de Vereadores de Crissiumal, notificada, deixou passar em branco o prazo para manifestação (certidão do Evento 17).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.



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

É o breve relatório.

2. A Lei n.º 4.623/2023, do Município de Crissiumal, ora impugnada, de origem parlamentar, encontra-se assim redigida:

LEI MUNICIPAL Nº 4.623/2023

ALTERA O CABEÇALHO E O ART. 1º DA LEI MUNICIPAL Nº 2.889/2013.

PAULO RAFAEL MEDINA DE LIMAS, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Crissiumal, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições legais, FAZ SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou, e que promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Altera o cabeçalho da lei municipal nº 2.889/2013 o qual passa a vigorar com a seguinte redação:

"INSTITUI O PROGRAMA DE MOTIVAÇÃO À MELHORIA DO RENDIMENTO ESCOLAR A ESTUDANTES DO ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE PÚBLICA DE ENSINO MUNICIPAL E ESTADUAL NO MUNICÍPIO DE CRISSIUMAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"

Art. 2º Altera o art. 1º da lei municipal nº 2.889/2013 o qual passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º Fica instituído o Programa de Motivação à Melhoria do Rendimento Escolar para os alunos do ensino fundamental da rede pública de ensino municipal e estadual no município de Crissiumal, que consiste em premiação aos alunos com as melhores médias."

Art. 3º Revogadas as disposições em contrário, a presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Por sua vez, a Lei Municipal nº 2.889/2013, **em sua redação original**, assim dispunha:



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

LEI MUNICIPAL Nº 2.889/2013

INSTITUI O PROGRAMA DE MOTIVAÇÃO À MELHORIA DO RENDIMENTO ESCOLAR A ESTUDANTES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

ROBERTO BERGMANN, Prefeito Municipal em Exercício de Crissiumal, Estado do Rio Grande do Sul, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica Municipal, FAZ SABER que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e que sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º *Fica instituído o Programa de Motivação à Melhoria do Rendimento Escolar para os alunos da rede municipal de ensino, que consiste em premiação aos alunos com as melhores médias.*

Art. 2º *A forma de premiação será definida anualmente por Comissão formada pelos diretores das escolas, os coordenadores pedagógicos e a Secretária Municipal da Educação e aprovada pelo Poder Executivo Municipal.*

Parágrafo único. Para o exercício de 2013, a premiação consistirá numa viagem com um dia no Parque Temático Beto Carrero World, incluindo o ingresso e o transporte, cujos objetivos, critérios e metodologia constam no projeto (Anexo I) que é parte integrante desta Lei.

Art. 3º *Fica o Poder Executivo Municipal, através da Secretaria da Educação, a promover campanha de arrecadação de patrocínios, que poderão ser em espécie bem como em materiais e/ou serviços para a consecução dos objetivos do programa.*

Art. 4º *As despesas decorrentes desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias da unidade orçamentária 06.02 Manutenção do Ensino com recursos do MDE.*

Art. 5º *Revogadas as disposições em contrário, a presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação.*



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

3. Discute-se, no caso presente, sobre a constitucionalidade das alterações realizadas na Lei Municipal nº 2.889/2013, a partir do advento da Lei Municipal nº 4.623/2023, a qual é oriunda de proposição legislativa parlamentar.

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores de Crissiumal, ao editar a norma impugnada – legislando e acrescentando rol de alunos a serem contemplados com premiação para além dos regularmente matriculados na rede municipal de ensino, conferiu atribuições novas à Administração Pública municipal, por meio da Secretaria de Educação, a qual se acresceu a incumbência de incrementar ao programa todos os alunos de rede de ensino sobre a qual não dispõe de gerência alguma.

Como é cediço, o artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, aplicável aos municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*¹, deste mesmo diploma, dispõe incumbir ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

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.

¹ 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 Constituição Federal e nesta Constituição.



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

Na mesma linha, o disposto no artigo 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, *in verbis*:

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;

Os dispositivos constitucionais trazidos a lume são corolários do princípio da harmonia e independência entre os poderes, expressamente previsto no artigo 10 da Constituição Estadual:

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

O caso dos autos, por força dos dispositivos constitucionais acima invocados não havia espaço para a iniciativa legislativa parlamentar.

Desse modo, resta evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada por vício de iniciativa - *inconstitucionalidade formal* -, uma vez que, como já mencionado, afronta o disposto nos artigos 8º, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso III, da Constituição Estadual.



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

Importante realçar, ademais, que, na espécie, ainda que se cogite, com propriedade, que a alteração teve por norte o incremento no alcance da premiação, fato é que o texto legal cria obrigações ao Poder Executivo Municipal, por meio da Secretaria da Educação, que terá ampliado o escopo da sua atuação, inclusive com acesso a informações de outro Ente, no caso Secretaria Estadual da Educação, a fim de que possa avaliar estudantes que não estão matriculados na sua rede de ensino. Por certo que o acréscimo de todos os estudantes da rede estadual de ensino, por meio da avaliação das suas habilidades e rendimentos e posterior etapa de premiação conferirá à Secretaria Municipal de ensino considerável aumento na sua atribuição. Ou seja, a Câmara de Vereadores, ao promulgar lei com incremento do número de estudantes a serem premiados, para além dos regularmente matriculados na rede municipal, usurpou competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Assim sendo, nítida a inconstitucionalidade da legislação impugnada, visto que dispõe sobre matérias e condutas administrativas próprias do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

É pacífica a posição do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul pela inconstitucionalidade de proposições legislativas oriundas do Poder Legislativo, quando estas interfiram na atuação administrativa, criando atribuições ao Poder Executivo, conforme ilustra o precedente a seguir indicado:



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE PREVÊ PAGAMENTO DE SALÁRIO PRODUTIVIDADE A AGENTES DE FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO E TRANSPORTE. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. É inconstitucional Lei Municipal de origem do Poder Legislativo que dispõe a respeito do pagamento de salário produtividade aos agentes de fiscalização de trânsito e transporte. Incumbe privativamente ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre dos servidores públicos municipais. Vício formal configurado por afronta aos arts. 60, II, “b”, e 82, VII, da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul. Violação dos princípios da harmonia e independência dos Poderes. Precedentes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079828281, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 10-06-2019).

Necessário, ainda, ressaltar que a lei objurgada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual². 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, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo

² Art. 10 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



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

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.

Nessa senda, vale destacar que a matéria especificamente debatida, é assente no Tribunal de Justiça do Estado quanto à inconstitucionalidade formal quando a Câmara Municipal adentra na matéria privativa do Prefeito Municipal, que sufraga decisão que, por analogia, se aplica à espécie:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE PREVÊ PAGAMENTO DE SALÁRIO PRODUTIVIDADE A AGENTES DE FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO E TRANSPORTE. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. É inconstitucional Lei Municipal de origem do Poder Legislativo que dispõe a respeito do pagamento de salário produtividade aos agentes de fiscalização de trânsito e transporte. Incumbe privativamente ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre dos servidores públicos municipais. Vício formal configurado por afronta aos arts. 60, II, "b", e 82, VII, da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul. Violação dos princípios da harmonia e independência dos Poderes. Precedentes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079828281, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 10-06-2019)

Logo impositiva a procedência da ação.



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

4. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO opina pela procedência da ação, observados os termos acima alinhados.

Porto Alegre, 24 de setembro de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos³.

AABSC

³ Artigo 17, inciso VI, da Lei n.º 7.669/1982 e Portaria n.º 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 950/2024