



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

PROCESSO N.º 70085812477 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE CANOAS

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE CANOAS

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATORA: DESEMBARGADORA MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Canoas. Lei n.º 6.710, de 26 de dezembro de 2023, de iniciativa parlamentar, que ‘autoriza o Poder Executivo a disponibilizar gratuitamente o serviço de corte, poda e remoção de árvores, para imóveis particulares, onde haja risco de queda e comprometimento de rede elétrica de famílias e/ou pessoas de baixa renda, no âmbito do Município de Canoas’. 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, incisos II, III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, “caput”, todos da Constituição Estadual. Precedentes judiciais. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Canoas**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal n.º 6.710**, de 26 de dezembro de 2023, que *autoriza o Poder Executivo a disponibilizar gratuitamente o serviço de corte, poda e remoção de árvores, para imóveis particulares, onde haja risco de queda e comprometimento de rede elétrica de famílias e/ou pessoas de baixa renda, no âmbito do Município de Canoas*, daquela Comuna, por ofensa aos artigos 5º, 8º, 10, 60, inc. II, alínea “d”, e 82, incs. III e VII, todos da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que a Lei Municipal impugnada, oriunda de proposição legislativa parlamentar, ao instituir programas e serviços a serem desempenhados pelo Poder Executivo e dispor sobre organização e funcionamento da administração, imiscuiu-se na iniciativa legislativa constitucionalmente confiada ao Chefe do Poder Executivo, criando, indevidamente, atribuições para a Administração Pública Municipal. Asseverou que após veto ao referido projeto, o qual, contudo, restou derrubado pela Casa Legislativa. Postulou a concessão de liminar e, por fim, a procedência integral do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da lei (fls. 04-18 e documentos das fls. 19-46).

O pedido liminar foi deferido (fls. 60-66).

O Procurador-Geral do Estado e a Câmara de Vereadores de Canoas deixaram transcorrer em branco os prazos



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

concedidos para suas manifestações (certidões das fls. 78 e 79, respectivamente).

É o breve relatório.

2. A lei municipal impugnada, de origem parlamentar¹, foi vazada nos seguintes termos:

LEI Nº 6.710, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2023.

Autoriza o Poder Executivo a disponibilizar gratuitamente o serviço de corte, poda e remoção de árvores, para imóveis particulares, onde haja risco de queda e comprometimento de rede elétrica de famílias e/ou pessoas de baixa renda, no âmbito do Município de Canoas.

O Presidente da Câmara Municipal de Canoas.

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu promulgo a seguinte LEI:

Art. 1º *Autoriza o Poder Executivo a disponibilizar gratuitamente o serviço de corte, poda e remoção de árvores, no Município de Canoas, em imóveis particulares de famílias e/ou pessoas de baixa renda, desde que haja risco de queda por decorrência de fenômeno natural e que também comprometa a rede elétrica de suas residências.*

Parágrafo único. *Será garantido a realização do serviço para o munícipe que se enquadrar nos critérios do Cadúnico; aposentados/pensionistas, deficientes físicos ou portadores de doenças graves com a devida comprovação de única propriedade residencial e renda familiar de até 2 (dois) salários mínimos, cabendo a autoridade administrativa competente a sua avaliação.*

Art. 2º *Caberá à Secretaria Municipal do Meio Ambiente e à Defesa Civil a vistoria, avaliação e liberação da poda ou corte/supressão da referida árvore.*

¹ Documentos das fls. 24 e seguintes.



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

Art. 3º Esta Lei entra em vigor com a sua publicação.

CÂMARA MUNICIPAL DE CANOAS, aos vinte e seis dias do mês de dezembro de dois mil e vinte e três (26.12.2023)

*Cristiano Ferreira Moraes Presidente
Emilio Milan Neto 1º Secretário*

3. Merece integral acolhimento a pretensão deduzida na exordial.

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores de Canoas, ao editar a norma impugnada – autorizando a disponibilização gratuita de serviço público de corte, poda e remoção de árvores, no Município, em imóveis particulares de famílias e/ou pessoas de baixa renda nas situações que indica e criar atribuições à Secretaria Municipal do Meio Ambiente e à Defesa Civil de vistoriar, avaliar e liberar a poda ou corte –, disciplinou matéria cuja iniciativa legislativa incumbia ao Prefeito Municipal, visto que de natureza eminentemente administrativa,

No caso em apreço, não havia espaço para a iniciativa legislativa parlamentar, 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 a organização e o funcionamento da administração municipal, *in verbis*:



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

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 Constituição Federal 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;

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles²:

[...]

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

² 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@mprs.mp.br

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. [...].

Assim sendo, evidente 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 ilustram os precedentes a seguir indicado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.643/2022. MUNICÍPIO DE PARAÍSO 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. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 2º E 30, INCISOS I E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1) Lei Municipal nº 1.643, de 23 de maio de 2022, que determina ao Poder Executivo Municipal o envio de documentos à Câmara Municipal de Vereadores e dá outras providências (ofícios, relatórios, pareceres, memorandos, e documentos afins, que receber do Ministério Público, Tribunal de Contas, Controle Interno, e dos demais órgãos de fiscalização dos âmbitos municipal, estadual e federal, além de 01 (uma) via dos expedientes oriundos dos atos municipais, sendo esses assim entendidos como todas as Leis, portarias, decretos, editais, contratos, medidas provisórias, e outros atos



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

congêneres que venham a ser expedidos e/ou firmados pelo Poder Executivo Municipal, com fixação de prazo ao Prefeito Municipal (parágrafo primeiro do artigo 1º) para o cumprimento de tais providências, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade - Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. 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. Afronta aos artigos 2º e 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085716835, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 23-06-2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA OUVIDORIAS EM UNIDADES HOSPITALARES. ATRIBUIÇÕES NITIDAMENTE EXECUTIVAS. MATÉRIA ATINENTE À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DESTES ÓRGÃO ESPECIAL. 1. Flagrada ofensa ao princípio da separação dos poderes, na hipótese em que lei de iniciativa parlamentar é editada para regular temática relacionada à organização e funcionamento da administração pública, qual seja, a criação de ouvidorias em unidades hospitalares do Município de Alvorada, com discriminação das respectivas atribuições. 2. Por tratar-se de matéria essencialmente administrativa, atinente à organização e funcionamento da administração do Poder Executivo municipal, a iniciativa para deflagrar processo legislativo sobre esse tema compete ao prefeito, nos moldes do 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual de 1989. Precedentes deste Órgão Especial. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº



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

70080536766, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 27-05-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO. LEI QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CONCEDER BÔNUS ALIMENTAÇÃO AOS SERVIDORES. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Ofensa à independência dos Poderes e às competências do Executivo, ambas asseguradas na Constituição do Estado, na medida em que é do Chefe do Executivo a iniciativa de lei para instituir e organizar os serviços da Administração, inclusive quanto à autorização ao Poder Executivo de conceder bônus alimentação aos servidores. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Violação aos artigos 60, inciso II, alíneas "b" e "b", e 82, inciso VII, da Carta Estadual. AUMENTO DE DESPESA SEM A DEVIDA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. Lei que também padece de inconstitucionalidade material, pois implica em aumento de despesa para a Administração Pública sem a devida previsão orçamentária, o que importa em violação ao disposto no art. 149, incisos I, II e III, da Carta Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063055644, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 24/08/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.964/2010 DO MUNICÍPIO DE PINHEIRO MACHADO. PRÉ-AGENDAMENTO DE CONSULTAS EM QUALQUER UNIDADE DE ESTRATÉGIA DA SAÚDE DA FAMÍLIA - ESF. NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO FORMAL. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. Tanto na esfera da União (artigo 84, inciso VI, letra "a", da Constituição Federal) quanto no âmbito estadual (art. 82, inc. VII, da CE) é conferida ao Chefe do Poder Executivo exclusividade de iniciativa para projetos de lei que disponham sobre estruturação, funcionamento e organização das Secretarias e órgãos da administração. Assim, pelo Princípio da Simetria,



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

*forçoso reconhecer vício de iniciativa na elaboração da Lei Municipal nº 3.964, de 10 de dezembro de 2010, de Pinheiro Machado, pois ao autorizar o pré-agendamento de consultas em qualquer unidade de Estratégia da Saúde da Família ESF, cria obrigações diretas para a Secretaria Municipal de Saúde, inclusive com a **necessidade de contratação de pessoal para o atendimento da nova demanda.** AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70040438335, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 29/08/2011)*

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 Estadual³. 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 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.

Por fim, vale gizar que o caráter autorizativo da norma não afasta a constatação de inconstitucionalidade, dado que a

³ Art. 10 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



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

indevida intromissão não se descaracteriza, consoante entendimento de há muito consolidado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 2.780/2014. MUNICÍPIO DE ARROIO GRANDE. LEI INSTITUIÇÃO DO CENTRO DE APOIO AO ESTUDANTE. LEI AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que, autorizando a instituição do Centro de apoio ao estudante, estabelece a necessidade de contratação de pessoal vinculada às verbas orçamentárias da secretarias de Saúde e do Trabalho, Habitação e Desenvolvimento Social. Competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, a teor do artigo 60, inciso II, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder, o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes. Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito, não apenas incorre em inconstitucionalidade formal propriamente dita, por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que implica também flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70062021506, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 30-03-2015).

TRIBUNAL PLENO. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO, AUTORIZADORA DA IMPLANTACAO, PELO EXECUTIVO, DE UMA CICLOVIA. DETALHAMENTO MINUCIOSO E PRAZO PARA REGULAMENTA-LA IMPOSTOS AO CHEFE DO OUTRO PODER. QUEBRA DO PRINCIPIO DA INDEPENDENCIA



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

*E HARMONIA ENTRE AMBOS.
INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. AÇÃO
PROCEDENTE.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº
596114066, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: José Vellinho de Lacerda, Julgado em 28/10/1996)

Logo, é caso de procedência da ação.

4. Pelo exposto, manifesta-se o MINISTÉRIO PÚBLICO pela procedência da ação, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 16 de abril de 2024.

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

RCA