



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70081805053 (Nº CNJ: 0152414-12.2019.8.21.7000)

2019/CÍVEL

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ERECHIM. PROCESSO ADMINISTRATIVO. LEI COMPLEMENTAR Nº 03/2019. NORMA DE ORIGEM PARLAMENTAR. MATÉRIA ESSENCIALMENTE ADMINISTRATIVA. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES.**

- Hipótese em que a lei municipal - de iniciativa parlamentar -, ao regulamentar o processo administrativo, acaba por determinar a atuação dos órgãos da Administração Municipal, invadindo a competência privativa do Chefe do Executivo para disciplinar a organização administrativa do Município.

- Afigura-se, portanto, formalmente inconstitucional a Lei Complementar nº 03/2019, do Município de Erechim, relativamente ao Poder Executivo, por afronta ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

ÓRGÃO ESPECIAL

Nº 70081805053 (Nº CNJ: 0152414-12.2019.8.21.7000)

COMARCA DE PORTO ALEGRE

PREFEITO MUNICIPAL DE ERECHIM

PROPONENTE

CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

REQUERIDO

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

INTERESSADO

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70081805053 (Nº CNJ: 0152414-12.2019.8.21.7000)

2019/CÍVEL

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO (PRESIDENTE), DES. ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO, DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA, DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS, DES. NEWTON BRASIL DE LEÃO, DES. SYLVIO BAPTISTA NETO, DES. RUI PORTANOVA, DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO, DES.ª MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA, DES. OTÁVIO AUGUSTO DE FREITAS BARCELLOS, DES. IRINEU MARIANI, DES. MANUEL JOSÉ MARTINEZ LUCAS, DES. ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA, DES. ANDRÉ LUIZ PLANELLA VILLARINHO, DES.ª ANGELA TEREZINHA DE OLIVEIRA BRITO, DES.ª MARILENE BONZANINI, DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY, DES. GELSON ROLIM STOCKER, DES.ª DENISE OLIVEIRA CEZAR, DES. ALMIR PORTO DA ROCHA FILHO, DES. TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS, DES. NEY WIEDEMANN NETO, DES. EDUARDO UHLEIN E DES. RICARDO TORRES HERMANN.**

Porto Alegre, 09 de outubro de 2019.

**DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL,**

Relator.

## **RELATÓRIO**

**DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL (RELATOR)**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE ERECHIM, com pedido liminar, objetivando o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 003, de 23 de maio de 2019, do Município



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70081805053 (Nº CNJ: 0152414-12.2019.8.21.7000)

2019/CÍVEL

de Erechim, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Municipal.

O proponente afirmou, em síntese, que tal norma teve origem no Poder Legislativo e, por isso, apresentou veto ao projeto de lei, que acabou sendo derrubado pela Câmara Municipal. Argumentou que a lei municipal, ao disciplinar o processo administrativo, interfere na organização administrativa e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal, matéria de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. Sustentou, assim, afronta ao art. 45, inc. IV e V, da Lei Orgânica Municipal, ao art. 61, § 1º, inc. II, "b", da CF/88, e aos artigos 60, inc. II, "d", e 82, inc. VII, da CE/89. Aduziu, ainda, que a norma cria deveres ao Poder Executivo, determinando rotinas de trabalho e atribuições a servidores, em ofensa ao princípio da Separação dos Poderes, insculpido no art. 2º da Lei Orgânica Municipal, no art. 2º da CF/88 e no art. 10 da CE/89. Destacou a necessidade de remanejamento ou contratação de profissionais, ou a realização de horas extraordinárias, para dar cumprimento à rotina de tramitação e aos prazos fixados no diploma. Alegou que o texto da norma contraria diversas outras leis municipais específicas, como as regras próprias para o processo tributário administrativo dispostas no Código Tributário Municipal. Apontou também violação ao princípio da legalidade. Colacionou precedentes desta Corte. Requereu, liminarmente, a suspensão da eficácia da Lei Complementar nº 003/2019 do Município de Erechim e, ao final, a procedência do pedido para que seja declarada sua inconstitucionalidade, com efeito *ex tunc* (fls. 05-24 e documentos nas fls. 26-419).

Deferido em parte o pleito liminar para suspender a eficácia da norma relativamente ao Poder Executivo (fls. 426-431).

A Câmara Municipal de Erechim, notificada, prestou informações. Sustentou a constitucionalidade da norma municipal, visto que a Lei Orgânica Municipal autoriza a Câmara de Vereadores a legislar sobre assuntos de interesse local, assim como



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70081805053 (Nº CNJ: 0152414-12.2019.8.21.7000)

2019/CÍVEL

suplementar norma federal, de modo que ausente o alegado vício de iniciativa. Argumentou não ser necessária a contratação ou remanejamento de servidores, nem pagamento de horas extras, considerando o número elevado de servidores municipais. Defendeu, assim, que a lei atacada apenas estabelece normas gerais do processo administrativo, não interferindo na organização administrativa, tampouco onerando o Poder Público. Postulou a improcedência da ação (fls. 453-460).

Citado, o Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei atacada (fl. 466).

Em parecer, o Ministério Público manifestou-se pela procedência parcial do pedido (fls. 472-483).

É o relatório.

## VOTOS

### DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL (RELATOR)

A presente ação tem por objetivo a declaração de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, da Lei Complementar nº 003/2019 do Município de Erechim, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Municipal.

A norma, de iniciativa parlamentar, *“estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito do Município de Erechim, tendo por objetivo, em especial, a proteção dos direitos dos seus administrados e o melhor cumprimento nos deveres da Administração Pública”* (art. 1º), tendo como modelo a Lei Federal nº 9.784/99.

Ao examinar seu conteúdo (fls. 367-382), verifica-se que a normativa acaba por impor uma série de obrigações e deveres ao Poder Executivo, entre os quais se destaca



**@ (PROCESSO ELETRÔNICO)**

JLD

Nº 70081805053 (Nº CNJ: 0152414-12.2019.8.21.7000)

2019/CÍVEL

a fixação de prazos para a Administração decidir (arts. 33, §1º, 46, 61, §1º) e anular seus atos (art. 53).

Além disso, prevê outros prazos para a prática de atos diversos, dirigidos tanto ao ente público (arts. 21, §3º, 22, 23, §2º, 38, 39, 56 e 57, §1º), como ao administrado (arts. 6º, §2º, 41, 44, parágrafo único, e 60). Estabelece, ainda, a forma como os atos do processo administrativo devem ser produzidos, a exemplo da intimação (art. 23).

Como se pode ver, o preceito legal trata de questão de natureza essencialmente administrativa, atinente ao funcionamento da administração municipal.

Assim, como já consignado na decisão liminar, ao buscar disciplinar o processo administrativo no âmbito municipal, a normativa acaba por determinar a atuação dos órgãos da administração, razão por que a apresentação do projeto de lei que verse sobre tal matéria, naturalmente, compete ao Chefe do Poder Executivo, a quem incumbe a administrar o ente político.

Essa assertiva pode ser extraída dos arts. 10, 60, II, alínea 'd', e 82, III e VII, todos da CE/89, aplicáveis aos Municípios, por força do art. 8º, *caput*, *in verbis*:

*Art. 8.º 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. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

*Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70081805053 (Nº CNJ: 0152414-12.2019.8.21.7000)

2019/CÍVEL

(...)

II - disponham sobre:

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

(...)

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

Assim, considerando que a norma sob discussão teve iniciativa na Câmara Municipal, houve indevida ingerência do órgão legislativo no desempenho de atribuições administrativas típicas do Poder Executivo, resultando em afronta às disposições contidas na Constituição Estadual, notadamente ao princípio da separação dos Poderes.

Esta Corte, em casos semelhantes, já decidiu pela inconstitucionalidade formal da norma municipal, como se vê nos precedentes em destaque:

*LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE ORIGEM. PROCESSO ADMINISTRATIVO. ANULAÇÃO E REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. REGRAMENTO SOBRE PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. É da iniciativa do Executivo tratar sobre processo administrativo, notadamente a anulação e revogação de atos da administração e eventual lapso decadencial, na medida em que há interferência com a atuação da administração pública, restando evidente a inconstitucionalidade formal. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70009341652, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 14-03-2005)*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

JLD

Nº 70081805053 (Nº CNJ: 0152414-12.2019.8.21.7000)

2019/CÍVEL

*ADIN. CANGUÇU. LEI Nº 2358/04, QUE REGULA O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO, POIS, DIZ COM A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E COM O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, A PAR DE CONTER DETERMINAÇÕES E ENCARGOS PARA O EXECUTIVO, INCLUSIVE, QUANTO AO PRAZO PRESCRICIONAL PARA O EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA. O ART. 61, §1º, II, DA CARTA FEDERAL, PREVENDO A INICIATIVA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, TEM APLICAÇÃO SIMÉTRICA AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS, POR FORÇA DO ART. 8º DA CARTA ESTADUAL. O ENVOLVIMENTO DE TODOS OS ÓRGÃOS MUNICIPAIS NÃO RETIRA O VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. ADIN JULGADA PROCEDENTE, POR OFENSA ARTIGOS 8º, 10, 60, II "B" E "D" DA CARTA ESTADUAL E ART. 61, §1º, II, "B" DA CARTA FEDERAL. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70008451361, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em: 18-10-2004)*

Entretanto, no que se refere ao suposto aumento de despesas apontado pelo Prefeito Municipal de Erechim, não se vislumbra, como decorrência lógica da aplicação da lei impugnada, a geração de despesas. Sendo que não há elementos nos autos que indiquem a necessidade de contratação de novos servidores ou de realização de horas extraordinárias pelos servidores atuais para sua execução.

Ainda, cumpre registrar que, sendo o diploma legal direcionado também ao Poder Legislativo, no desempenho de sua função administrativa (art. 1º, § 2º), impõe-se a procedência parcial da presente ação, uma vez que a inconstitucionalidade formal da norma se limita ao Poder Executivo.



**@ (PROCESSO ELETRÔNICO)**

JLD

Nº 70081805053 (Nº CNJ: 0152414-12.2019.8.21.7000)

2019/CÍVEL

Por fim, embora a norma contenha disposições que não importam em invasão na organização administrativa municipal, como a previsão de princípios gerais (art. 2º), considerando que tais preceitos perdem o seu sentido quando dissociados dos demais, *afigura-se* inconstitucional, quanto ao Executivo Municipal, a integralidade da Lei Complementar nº 003/2019.

Ante o exposto, julgo **parcialmente procedente** o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 003, de 23 de maio de 2019, do Município de Erechim, relativamente ao Poder Executivo, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual.

**OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.**

**DES. CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO** - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70081805053, Comarca de Porto Alegre: "À UNANIMIDADE, JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE."