



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**N. 49.262 – WNB/2021**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1068600/RN**

**RECORRENTE: MUNICÍPIO DE NATAL/RN**

**RECORRIDO: CAMÂRA MUNICIPAL DE NATAL/RN**

**RELATOR: MINISTRO GILMAR MENDES – SEGUNDA TURMA**

Autos eletrônicos distribuídos a este gabinete em 01/06/2021.

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL.  
RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI DE INICIATIVA  
PARLAMENTAR QUE NÃO CRIOU DESPESAS  
COM PESSOAL OU CRIOU/ALTEROU CARGOS/  
ÓRGÃOS. A EFETIVAÇÃO DA OBRA PÚBLICA  
OBJETO DA LEI SERÁ PELA  
DISCRICIONARIDADE DA ADMINISTRAÇÃO.  
CRITÉRIOS DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA E  
ORGANIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. AUSÊNCIA DE  
OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES OU À  
PREVISÃO CONSTITUCIONAL DE ORGANIZAÇÃO  
ORÇAMENTÁRIA. PARECER PELO  
DESPROVIMENTO.

Trata-se de recurso extraordinário,  
interposto pelo MUNICÍPIO DE NATAL/RN, voltado contra  
acórdão do TJ/RN, que julgou improcedente ADI atinente a lei  
municipal.

Consta dos autos que a Lei Municipal  
425/2015, de iniciativa da Câmara de Vereadores de Natal/RN,

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

foi aprovada tendo por objeto a construção de uma ponte, ligando a zona norte à zona leste de Natal/RN. O prefeito vetou a Lei e a Câmara derrubou o veto.

O município ajuizou ADI ao TJ/RN, que a julgou improcedente (fls. 81/102). Essa a ementa do acórdão:

CONTROLE CONCENTRADO DE  
CONSTITUCIONALIDADE. PLEITO DE  
DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE  
LEI QUE AUTORIZA A CONSTRUÇÃO DE NOVA  
PONTE NA CIDADE DO NATAL. PRELIMINAR DE  
NÃO SUBMISSÃO DE LEI DE EFEITOS  
CONCRETOS (GENERALIDADE REDUZIDA) AO  
CONTROLE ABSTRATO. REJEIÇÃO.  
ENTENDIMENTO SUPERADO QUANDO O ATO  
IMPUGNADO É LEI EM SENTIDO ESTRITO.  
PRECEDENTES DO STF. MÉRITO.  
POSSIBILIDADE DE CONTROLE DE NORMA  
AUTORIZATIVA. ALEGADO VÍCIO MATERIAL NÃO  
EVIDENCIADO. NÃO CONFIGURADA A  
INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DA  
MUNICIPALIDADE. PRINCÍPIO DA HARMONIA E  
EQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES NÃO  
VIOLADO. AUSÊNCIA DO CARÁTER COGENTE  
QUE TORNE A LEI UM ATO DE GESTÃO INTERNA.  
SUPOSTO VÍCIO FORMAL NÃO VERIFICADO.  
DEFLAGRAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO  
POR PARLAMENTAR QUE NÃO USURPA A  
INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER  
EXECUTIVO. ATO QUE NÃO CRIA ÓRGÃO OU  
ALTERA SUAS ATRIBUIÇÕES. TEOR DA NORMA  
QUE NÃO SE ENQUADRA NAS RESERVAS  
CONSTITUCIONAIS. PRECEDENTES DO STF.  
REGRAS ORÇAMENTÁRIAS NÃO  
DESRESPEITADAS E DE OBSERVAÇÃO

OBRIGATÓRIA QUANDO DO CUMPRIMENTO DO OBJETO AUTORIZADO PELA LEI ATACADA. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO RECONHECIDA. AÇÃO CONHECIDA E JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Não afronta a Constituição Estadual do Rio Grande do Norte, seja do ponto de vista material ou por vício de iniciativa, lei de iniciativa da Câmara Municipal que apenas autoriza o Poder Executivo a construir uma ponte, não estatuindo sobre a criação de cargo ou congêneres, sobre regime de servidor público, sobre criação, estruturação ou atribuições de órgãos (art. 46, I, II, CERN). 2. A lei impugnada limita-se a autorizar atividade futura da Administração Pública Municipal, consistente na edificação de benfeitoria, cuja efetiva construção não escapará à esfera discricionária do administrador, a quem caberá o juízo da oportunidade e conveniência para tanto, levando em consideração, evidentemente, as disponibilidades financeiras e a necessária autorização orçamentária, além das balizas de ordem técnica.

Inconformado, o município interpôs recurso extraordinário (ver fls. 103/129), aduzindo por violação aos artigos 2º, 165, §§ 1º e 4º, 167, I, § 1º, da Constituição Federal.

Argumentou que a Lei iria contra a separação de poderes, sendo que *“(...) no combatido ato normativo editado pela Câmara Municipal, infligiu-se uma restrição, desmedida e desproporcional, à discricionariedade administrativa, dispondo que o Poder Executivo Municipal construirá uma nova ponte, ligando a Região Norte à Região Leste de Natal (art. 1º, caput); bem como que o Chefe de Governo ‘adotará as medidas necessárias para viabilizar essa obra. (art. 1º, Parágrafo Único). De acordo com a dicção do*

*texto normativo, trata-se de uma verdadeira substituição da vontade do Administrador Municipal pela voluntas legislatoris. Simplesmente, o legislador escolheu até o local onde será construída a ponte. (...) Em verdade, a lei em comento (de iniciativa legislativa parlamentar) tolhe a prerrogativa basilar da Administração Municipal, no tocante à análise do ângulo de conveniência e oportunidade (espaço de decisão política do respectivo Chefe de Governo) em construir ou não uma terceira ponte entre as duas regiões administrativas da Capital Potiguar. Além disso, o ato normativo questionado embaraça a prerrogativa do Governante em adotar medidas administrativas, de sua livre escolha, que melhor atenderão aos interesses do Gestor Municipal”.*

Defendeu, ainda, que a Lei seria inconstitucional, pois, prevendo projeto de duração contínua, vai contra a Lei Orçamentária Anual, que possui previsão constitucional.

Requeru fosse reconhecida a inconstitucionalidade da Lei.

A Vice-Presidência do TJ admitiu o recurso (f. 152).

Vieram os autos ao e. STF e ao fiscal da lei.

A PGR se manifestou pelo não conhecimento do recurso extraordinário, pois subscrito apenas

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

por procuradores do município, ausente assinatura do prefeito (fls. 174/167).

O ilustre Ministro Gilmar Mendes, relator, negou seguimento ao recurso, por decisão monocrática, pois “(...) *esta Corte firmou orientação no sentido de que a validade dos atos processuais no âmbito do controle abstrato estadual de constitucionalidade exige a assinatura do agente político que conduz o processo decisório, ao lado de seu patrono judicial (...)*”.

Agravo regimental do município foi desprovido pela c. 2ª Turma (fls. 184/188). Essa a ementa:

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Constitucional. 3. Recurso extraordinário suscitado apenas por procurador do município. Ausência de assinatura do prefeito. Ilegitimidade. 4. A legitimidade ativa para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, bem como dos recursos dela decorrentes, é do prefeito municipal, e não do procurador do município. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Negativa de provimento ao agravo regimental.

Seguiram embargos de declaração pelo município, rejeitados pela Turma (fls. 199/204).

Embargos de divergência do município foram admitidos, pelo relator na Turma, ao Plenário.

Em sessão de julgamento virtual finalizada

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

em 04/06/2020, o Plenário do e. STF proveu, por maioria de vosto, os embargos de divergência do município, para admitir o recurso extraordinário, o qual deverá ser decidido pelo relator (f. 222/261). Essa a ementa do acórdão:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RECURSOS EM REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, PROPOSTA PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PARTE LEGITIMADA PARA PROPOR A AÇÃO E PARA SUBSCREVER AS PEÇAS PROCESSUAIS. NECESSIDADE DA ASSINATURA DO CHEFE DO PODER NAS PEÇAS POSTULATÓRIAS, JUNTAMENTE COM O PROCURADOR. DOCUMENTO CONSTANTE DOS AUTOS, VEICULANDO AUTORIZAÇÃO INEQUÍVOCA DO LEGITIMADO PARA OS ADVOGADOS PROPOREM E IMPULSIONAREM A AÇÃO. DESNECESSIDADE DA ASSINATURA DO CHEFE DE PODER NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A Segunda Turma manteve a decisão do eminente Relator que não admitiu o Recurso Extraordinário, pois “[a] legitimidade ativa para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, bem como dos recursos dela decorrentes é do prefeito municipal, e não do procurador do município.” 2. A Constituição Federal, no art. 103, prevê a legitimidade ativa do Chefe do Poder Executivo para propositura de ação de controle concentrado de constitucionalidade. 3. Com base nessa norma, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tem jurisprudência no sentido de que os procuradores públicos, ou os advogados contratados pelo ente público, não possuem capacidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade, nem

para interpor recursos, sem a subscrição da pessoa legitimada pela Constituição. 4. Nestes autos, consta documento com manifestação inequívoca do Chefe do Poder Executivo, conferindo poderes específicos ao procurador para instaurar o processo de controle normativo abstrato de constitucionalidade, bem como para recorrer das decisões proferidas nos autos. 5. Recusar o Recurso Extraordinário neste contexto seria ceder a excessivo formalismo, o que não se admite, ainda mais se forem levados em conta os relevantes interesses em jogo no processo de controle concentrado de constitucionalidade. 6. Mesmo que assim não se entendesse, o Código de Processo Civil de 2015 traz uma nova perspectiva, voltada à primazia da resolução do mérito. 7. Portanto, seriam de todo aplicáveis os arts. 76 e 932, parágrafo único, do CPC/2015, que preveem concessão de prazo para a regularização, respectivamente, da incapacidade processual, da representação da parte e do vício sanável, ou para a complementação da documentação exigível, notadamente antes de se considerar inadmissível o recurso. 8. Embargos de Divergência providos, para admitir o Recurso Extraordinário, o qual deverá ser decidido pelo Eminent Relator, como de direito.

Retornaram os autos ao fiscal da lei.

É o relatório.

A Lei em tela, de iniciativa da Câmara Municipal de Nata/RN, determinou que o Poder Executivo construísse ponte, ligando áreas da cidade. Nada dispôs a Lei sobre a criação de cargos ou sobre regime de servidor público,

ou ainda sobre criação, estruturação ou atribuições de órgãos, matéria reservadas privativamente ao Executivo local, na forma do art. 46<sup>1</sup>, § 1º, I, II, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.

Assim, a Lei em questão, em sua iniciativa, não invadiu competência exclusiva do Executivo.

Não prospera a alegada ofensa à separação de poderes.

Assim como não prospera a alegada ofensa a previsões constitucionais sobre Orçamento. É que a Lei em debate limitou-se a autorizar atividade futura da Administração. A efetivação da obra será a ditames da discricionariedade administrativa, levando em conta as disponibilidades financeiras e a organização orçamentária.

O recurso extraordinário não comporta

---

<sup>1</sup>Art. 46. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Deputado, Comissão ou Mesa da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral de Justiça, ao Defensor Público-Geral do Estado e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que I – fixem ou modifiquem o efetivo da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiro Militar; II – disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração; b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; c) militares do Estado e respectivo regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e condições de transferência para a reserva; d) criação e extinção de Órgãos e Entes da Administração Pública Estadual, notadamente de Secretarias de Estado, Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar, observado o disposto no art. 64, VII, desta Constituição. § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, conforme dispuser a lei.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

provimento. Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 1282228, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 18/12/2020).

Com essas considerações, manifesta-se a Procuradoria-Geral da República pelo desprovimento do recurso.

Brasília, 22 de julho de 2021.

**Wagner Natal Batista**  
**Subprocurador-Geral da República**

SRLF