



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR  
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO  
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no fim assinado, no uso de  
suas atribuições constitucionais, com fundamento no artigo 129,  
inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95,  
parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei  
Municipal n.º 3.506**, de 26 de agosto de 2005, que *dispõe sobre a  
instituição de patrocínio nos uniformes escolares da rede pública de  
ensino e dá outras providências*, do **Município de São Borja**, pelas  
razões de direito a seguir expostas:



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

1. A norma impugnada foi vazada nos seguintes termos:

*LEI N.º 3.506/2005.*

*“Dispõe sobre a Instituição de patrocínio nos uniformes escolares de rede pública de ensino e dá outras providências.”*

*O 1º VICE-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SÃO BORJA. Faço saber, de conformidade com o Art. 30, § 4º, da Lei Orgânica do Município, que a Câmara de Vereadores aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:*

*Art. 1º Fica instituído o patrocínio de empresas nos uniformes escolares da Rede Municipal de Ensino.*

*Art. 2º O Executivo Municipal determinará as peças, as dimensões, o modelo do uniforme e o espaço onde veicularão as logomarcas das empresas.*

*Art. 3º Fica proibida a utilização de espaço com propaganda de fins eleitorais, cigarros e similares, bebidas alcoólicas e quaisquer produtos ou serviços nocivos à saúde, ou atentatórios aos bons costumes.*

*Art. 4º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a celebrar convênios, acordos, contratos ou qualquer outro instrumento legal para execução da finalidade desta Lei.*

*Art. 5º A presente Lei deverá ser regulamentada pelo Executivo Municipal no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da sua publicação.*

*SALA ORESTES MANOEL DA ROCHA, aos 26 (vinte e seis) dias do mês de agosto de 2005.*

*Vereador JOSÉ FRANCISCO RANGEL  
1º Vice-Presidente*



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

2. A lei municipal em apreço, em que pese a louvável intenção dos Edis de buscar uma solução para a dificuldade do Município de São Borja de *sanar a falta de uniformes padronizados para professores e alunos de toda a rede pública municipal*<sup>1</sup>, instituindo o patrocínio de empresas privadas nos uniformes escolares da rede municipal de ensino, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo, dispondo sobre matéria nitidamente administrativa, cuja deliberação era de competência da Administração Municipal.

No caso, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, aplicável aos municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*<sup>2</sup>, da Carta da Província, incumbe 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.*

*[...].*

---

<sup>1</sup> Motivação explicitada na justificativa do projeto de lei – fl. 08 do expediente.

<sup>2</sup> 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@mp.rs.gov.br

Trata-se, pois, de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, 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, como ocorreu na espécie.

Este o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

[...].

*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.*

[...].

Saliente-se que a Lei Municipal n.º 3.506/2005 disciplinou matéria nitidamente administrativa, dispondo sobre o funcionamento das escolas públicas municipais, instituições vinculadas à Secretaria Municipal da Educação e, portanto, ao Poder Executivo, instituindo o patrocínio de empresas privadas nos uniformes escolares, não só invadindo competência regulamentar do Executivo, mas, também, criando-lhe atribuições e gastos, pois caberá a ele apreciar as propostas das empresas, selecioná-las e formalizar a concessão desse patrocínio, bem como efetivar a

---

<sup>3</sup> 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@mp.rs.gov.br

distribuição dos uniformes, com clara invasão de competência em matéria reservada ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, o disposto, também, no artigo 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, aplicável, aos municípios, em simetria, por força do artigo 8º, *caput*, da Carta do Estado:

*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;*

*[...].*

Esse, de resto, o entendimento já adotado por essa Corte de Justiça:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VERSANDO SOBRE MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO DE ORIGEM RECONHECIDO. PROIBIÇÃO DE USO DE CELULARES E CONGÊNERES NAS SALAS DE AULA. A Lei Municipal nº 17/2007, ao disciplinar sobre o uso de celulares em sala de aula, não dispôs sobre educação, mas regulamentou a organização e o funcionamento de órgãos vinculados à Secretaria Municipal de Educação, violando, assim, o disposto nos artigos 60, II, "d", e 82, II e VII, da CE. Competência exclusiva do Executivo. Vício formal de iniciativa, a comprometer a constitucionalidade da lei questionada. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70023540867, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flôres de Camargo, Julgado em 28/07/2008)***



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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 16/2007, DO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR A "ESCOLA DE ARTES DA TERCEIRA IDADE" NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE NÃO RESTA AFASTADO EM RAZÃO DE CONTER A LEI, EM SEU ART. 1º, AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO PARA CRIAR A ESCOLA DE ARTES DA TERCEIRA IDADE, PORQUE, DE OUTRAS DISPOSIÇÕES, DECORRE AO PREFEITO MUNICIPAL O DEVER DE ADOTAR PROVIDÊNCIAS QUE O VINCULAM, POR FIM, AO PROCEDIMENTO PRÓPRIO DE CRIAÇÃO DA ENTIDADE, COM INAFSTÁVEL DESPESA PÚBLICA, À MARGEM DE SUA INICIATIVA. O FATO DE SER AUTORIZATIVA A NORMA NÃO MODIFICA O JUÍZO DE SUA INVALIDADE POR FALTA DE LEGÍTIMA INICIATIVA. AFRONTA AOS ARTIGOS 8º, 10, 60, II, "D", 61, I, 82, II E VII, 149 E 154, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL CARACTERIZADAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022888234, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 26/05/2008)

**ADIn. LEI MUNICIPAL ORIGINADA DO PODER LEGISLATIVO QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DE PROPAGANDA COMERCIAL NAS ESCOLAS MUNICIPAIS. Interferência sobre exploração de bem público municipal e invasão de iniciativa reservada ao Administrador. Vícios formal e material. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70007266588, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo Augusto Monte Lopes, Julgado em 29/12/2003)

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada por vício de iniciativa, visto que afronta os artigos



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

8º, *caput*, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual.

Na mesma linha, a lei objurgada positiva, ainda, flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual.

Com efeito, o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitiu, 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.

Nessa trilha, exatamente, já se manifestou esse egrégio Órgão Especial:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 468/2014 ORIUNDA DA CÂMARA DE VEREADORES DE PANTANO GRANDE. CRIAÇÃO DO PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS E À VIOLÊNCIA. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. AUMENTO DE DESPESAS. IMPOSSIBILIDADE. A Lei Municipal n.º 468, de 21 de outubro de 2014, oriunda da Câmara Municipal de Pantano Grande, que regulamenta o Programa Educacional de*





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

*Resistência às Drogas e à Violência, apresenta vícios de ordem formal e material, afrontando os artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea "d", 61, inciso I, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064362007, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 14/09/2015)*

*Ação direta de inconstitucionalidade. Saúde pública. Sistema Único de Saúde. Lei municipal, de iniciativa parlamentar, impositiva de obrigação de internação hospitalar todos os dias da semana, inclusive fins de semana e feriados, com fixação de painel informativo, aos prestadores de serviços públicos vinculados ao SUS. Ao afetar atribuições ao Poder Executivo, é inconstitucional, por vício de iniciativa parlamentar, lei municipal que obriga internação hospitalar todos os dias da semana e fixação de painel informativo. Quem define a internação hospitalar é o médico, no exercício da Medicina ou das suas atribuições vinculados ao SUS, e a recusa à internação gera a imputação da responsabilidade cabível. De acordo com princípio da integralidade da atenção na prestação dos serviços públicos de saúde, cabe ao Poder Público, caracterizado como Município, ou Estado, ou União, dispor de conjunto de ações e opções para a promoção da saúde, prevenção de riscos e assistência a doentes, implicando na sistematização do conjunto de práticas que vem sendo desenvolvidas para o enfrentamento dos problemas e o atendimento das necessidades de saúde da população. É isso que se exige, sob pena de responsabilidade, independente de lei municipal de iniciativa da Câmara de Vereadores. A recusa à internação, pelo fato de se tratar de feriado ou fim de semana, constitui violação da lei e ao princípio constitucional da integralidade do atendimento de saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde. PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70057801961, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 26/05/2014)*

Importante ressaltar, ainda, que mesmo que se tratasse de norma de caráter meramente autorizativo - o que a lei em





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

apreciação não é -, não restariam afastados os vícios de inconstitucionalidade apontados, pois ela gera obrigações para órgãos do Poder Executivo (regulamentar a lei, receber e apreciar as propostas das empresas, repassar os uniformes às escolas, alunos e professores, etc.) e demanda gastos pela Administração.

Esse, de resto, o entendimento já assentado por esse Tribunal de Justiça em momentos diversos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ARROIO GRANDE. LEI MUNICIPAL AUTORIZATIVA DISPONDO ACERCA DA INSTALAÇÃO DE BRINQUEDOS ACESSÍVEIS EM PRAÇAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. A Lei-Arroio Grande nº 2.781/14 padece de vício formal na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre as atribuições da administração municipal. 2. Inconstitucionalidade declarada com efeitos ex tunc, uma vez que a legislação em comento colide frontalmente com a CE e CF-88, devendo ser retirada do ordenamento jurídico municipal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062081419, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 01/12/2015)*

*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*



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

*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)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.774/14 DO MUNICÍPIO DE ARROIO GRANDE, DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. LEI AUTORIZATIVA À INSTITUIÇÃO DE ESTACIONAMENTO OBLÍQUO EM DETERMINADAS VIAS URBANAS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. É inconstitucional a Lei 2.774, de 28.08.14, do Município de Arroio Grande, que autoriza a instituição de estacionamento oblíquo em determinadas vias urbanas daquele município, porque padece de vício de origem. O simples fato de se tratar de lei autorizativa não afasta o vício de iniciativa. Estratégia de membros do Legislativo, para afastar o vício de iniciativa, visando angariar simpatia do eleitorado, mesmo sabendo não se tratar de matéria de sua competência. A referida lei, de iniciativa do Poder Legislativo, fere a harmonia e a independência entre os Poderes, porquanto dispõe sobre o sistema viário municipal, cuja competência é exclusiva e privativa do Chefe do Poder Executivo local. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº*



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

70061698494, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,  
Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 15/12/2014)

Logo, clara a inconstitucionalidade formal e material de que padece a norma fustigada.

Por fim, cumpre registrar, apenas, que, antes da propositura da presente ação direta, foi oportunizado ao atual Chefe do Poder Executivo de São Borja sanar o vício de iniciativa suscitado, tendo ele preferido, tão somente, regulamentar a norma ora atacada<sup>4</sup> - que não o havia sido desde sua promulgação -, afirmando posicionamento diverso do de seu antecessor, então Prefeito de São Borja na época em que a lei foi promulgada, que entendeu por vetar, integralmente, o projeto de lei que lhe deu origem<sup>5</sup>.

**3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação da norma impugnada para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

---

<sup>4</sup> Fls. 37/40 do expediente.

<sup>5</sup> Fls. 07/9 do expediente.



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

b) citado o Procurador-Geral do Estado para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e

c) por fim, julgado integralmente procedente o presente pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei Municipal n.º 3.506/2005**, do **Município de São Borja**, por ofensa aos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 07 de novembro de 2017.

**FABIANO DALLAZEN,**

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS/MPM