



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

**PROCESSO N.º 70080072291 – TRIBUNAL PLENO**

**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE PANTANO GRANDE**

**REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE  
PANTANO GRANDE**

**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR RICARDO TORRES HERMANN**

---

## **PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 614, de 22 de novembro de 2017, do Município de Pantano Grande, que ‘dispõe sobre a lei dos grêmios estudantis e garantia ao livre exercício do movimento estudantil no Município de PantanoGrande/RS’. 1. Lei oriunda do Poder Legislativo. Inconstitucionalidade formal. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Violação aos artigos 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, ‘caput’, todos da Constituição Estadual. Precedentes jurisprudenciais. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



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 Pantano Grande**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 614, de 22 de novembro de 2017, do Município de Pantano Grande, que *dispõe sobre a lei dos grêmios estudantis e garantia ao livre exercício do movimento estudantil no Município de Pantano Grande/RS*, por afronta ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, letra “b”, e 82, inciso III, todos da Constituição Estadual.

Segundo o proponente, a norma objurgada encontra-se eivada de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa. Destacou que a competência legislativa para regular a matéria em questão é privativa do Chefe do Poder Executivo. Argumentou, ainda, a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Citou precedentes. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/13). Juntou documentos (fls. 14/29).

A liminar pretendida foi indeferida (fls. 35/40).

O Procurador-Geral do Estado pugnou pela manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 60/61).

A Câmara Municipal de Vereadores de Pantano Grande, devidamente notificada (fls. 43, 46 e 48), não prestou informações (certidão da fl. 66).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.



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

2. A Lei Municipal n.º 614, de 22 de novembro de 2017, do Município de Pantano Grande, de origem parlamentar<sup>1</sup>, encontra-se assim redigida:

*Art. 1º Todas as instituições de ensino fundamental e médio situadas no município de Pantano Grande deverão dispor de Grêmios Estudantis como entidade autônoma e representativa dos interesses individuais e/ou coletivos dos estudantes das redes pública e privada no município de Pantano Grande/RS.*

*Art. 2º A organização, o funcionamento e as atividades do Grêmio Estudantil, serão estabelecidas no seu estatuto, aprovado em Assembleia Geral pela comunidade estudantil de cada unidade escolar, convocada para esse fim.*

*Art. 3º A Direção e o Conselho Escolar deverão colaborar com a organização e funcionamento do Grêmio Estudantil, propiciando às condições necessárias à realização das atividades propostas.*

*Art. 4º O Grêmio Estudantil terá por objetivos:*

- a) integrar a comunidade estudantil;*
- b) defender direitos individuais e/ou coletivos dos estudantes;*
- c) incentivar e promover junto à comunidade estudantil atividades culturais, cívicas, desportivas e sociais;*
- d) cooperar com o funcionamento pedagógico e administrativo da escola, buscando seu aprimoramento;*
- e) defender um ensino de qualidade que atenda às demandas da comunidade estudantil e da sociedade;*
- f) representar a comunidade estudantil nos canais institucionalizados de participação em debates, conselhos, seminários e fóruns;*
- g) fomentar a participação democrática dos estudantes em espaços criados pelo Poder Público Municipal, Estadual e Federal, e seus órgãos e/ou departamentos, para debater e elaborar políticas públicas educacionais.*

*Art. 5º As direções escolares deverão submeter a esta Casa, anualmente, relação da composição do Grêmio Estudantil, com fins de fiscalização da presente lei.*

*Art. 6º Poderá candidatar-se à composição das chapas para concorrer às funções definidas no Estatuto do Grêmio Estudantil, os(as) alunos(as) regularmente matriculados a partir da 5ª série e/ou 6º ano, do ensino fundamental, em qualquer turno da unidade escolar, combinados com a idade mínima de 12 anos.*

---

<sup>1</sup> Documento da fl. 21.



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

*§ 1º É vedada a interferência da direção escolar ou qualquer outro órgão de gestão escolar na composição das chapas e/ou diretorias dos Grêmios Estudantis.*

*Art. 7º As chapas concorrentes para participarem do processo eletivo deverão atender todas as exigências publicadas no edital.*

*Art. 8º O processo de escolha será realizado por voto direto e secreto com a participação facultativa de toda comunidade estudantil do ensino fundamental e médio matriculada na unidade escolar.*

*Art. 9º O período do mandato da chapa eleita será definido no estatuto aprovado na Assembleia Geral, não podendo ultrapassar o prazo de um ano.*

*Art. 10. Aos estabelecimentos de ensino caberá assegurar espaço para divulgação das atividades do Grêmio Estudantil em local de grande circulação de alunos.*

*Art. 11. A Direção da Escola e o Conselho Escolar deverão reconhecer o Grêmio Estudantil e sua direção eleita nos espaços em que estiver prevista a representação dos estudantes.*

Dessa forma, observa-se que o Poder Legislativo do Município de Pantano Grande editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa, na medida em que dispôs a respeito da criação, instalação e organização de grêmios estudantis na seara das escolas públicas municipais, imiscuindo-se na gestão municipal.

Nessa ordem, a norma telada invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao disciplinar matéria eminentemente administrativa, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, todos da Constituição Estadual, *in verbis*:

*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 CF/88 e nesta Constituição.*



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

*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:*

*(...).*

*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 Poder Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, deflagrar projetos que visem a normatizar a matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>2</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.*

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade da legislação impugnada, visto que dispõe sobre matérias e condutas administrativas

---

<sup>2</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@mprs.mp.br

próprias do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

De outro giro, lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que cria atribuições a órgãos do Poder Executivo, de molde a interferir na organização e funcionamento da Administração, fere os princípios da simetria, da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado:

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

Na mesma linha, os seguintes precedentes do Tribunal Pleno Estadual:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO QUE ESTABELECE REGRAS PARA A MANUTENÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO URBANA. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA QUANTO AO REGRAMENTO DO PODER EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DE PODERES. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a lei de iniciativa da Câmara de Vereadores possui vício de iniciativa, ao estabelecer regras para os serviços públicos de manutenção de vias urbanas cuja gestão cabe ao Poder Executivo, viola o princípio constitucional da separação dos Poderes Republicanos, que condiciona todos os entes políticos, e o Município, nas circunstâncias do caso. PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70069437564, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 27/11/2017)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 6.276/2015, DO MUNICÍPIO DE PELOTAS, QUE TORNA OBRIGATÓRIO, QUANDO DA CONSTRUÇÃO DE NOVO PRÉDIO PÚBLICO NO MUNICÍPIO, A INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE APROVEITAMENTO DE ENERGIA SOLAR PARA AQUECIMENTO*



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

*DA ÁGUA CONSUMIDA NA EDIFICAÇÃO. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DISPOSIÇÕES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que torna obrigatório, quando da construção de novo prédio público no Município, a instalação de sistema de aproveitamento de energia solar para aquecimento da água consumida na edificação, porquanto compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos moldes do art. 82, inc. VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria, de modo que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 60, inc. II, alínea "d", da CE). Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068873140, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 17/10/2016)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.445, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2014, DE BAGÉ QUE CRIA O INCISO VII NO ARTIGO 8º A LEI 4.523/2011, IMPLEMENTANDO A GRATUIDADE NOS TRANSPORTES PÚBLICOS DE PASSAGEIROS ÀS PESSOAS MAIORES DE 60 (SESSENTA) ANOS. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 8º, 10, 60, INCISO II, ALÍNEA "D", E 82, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066131558, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 26/01/2016)*



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

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 4.072, DE 04 DE JULHO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, DISPONDO SOBRE A VEDAÇÃO DE PRÁTICA DE MAUS TRATOS CONTRA ANIMAIS E ESTABELECENDO OUTRAS PROVIDÊNCIAS. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70065371296, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 14/09/2015)*

*ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 4480/01, DO MUNICIPIO DE SANTA MARIA. LEI DE INICIATIVA LEGISLATIVA, PROMULGADA PELO PRESIDENTE DA CAMARA DE VEREADORES, QUE INSTITUI OLIMPIADA ESTUDANTIL NO MUNICIPIO, SOB A ORGANIZACAO E O PATROCINIO DO EXECUTIVO MUNICIPAL. DEFEITO FORMAL, VIOLACAO A INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, CRIANDO AUMENTO DE DESPESA PUBLICA (CE, ART-61, I) E DISPONDO SOBRE A ORGANIZACAO, FUNCIONAMENTO E ATRIBUICOES DE ORGAOS DA ADMINISTRACAO MUNICIPAL (CE, ART-60, II, "D", E 82, VII), PRINCIPIOS AOS QUAIS O MUNICIPIO DEVE OBEDIENCIA (ART-8º, CE). ACAO PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70004889556, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em 18/11/2002)*

Demais disso, como bem pontificado pelo digno Desembargador Relator por ocasião da apreciação em sede liminar da pretensão desenvolvida na peça vestibular<sup>3</sup>, a matéria envolvendo a instituição e organização dos grêmios estudantis encontra-se inteiramente regradada pela Lei Federal n.º 7.398/1985, que *dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências.*

---

<sup>3</sup> Fls. 38/39.



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

**3. Pelo exposto**, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 06 de março de 2019.

**CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,**

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CN/ARG