



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

PROCESSO N.º 70083585836 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE LAJEADO

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
LAJEADO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR NELSON ANTONIO
MONTEIRO PACHECO**

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 10.935, de 04 de dezembro de 2019, do Município de Lajeado, que 'altera dispositivos nos parágrafos do art. 5.º da Lei Municipal n.º 8.136, de 15 de abril de 2009, que estabelece normas para a exploração do comércio ambulante e trailers estacionados'. Normativa que teve leito em proposição oriunda do Poder Legislativo. Matéria, de interesse local, de cunho administrativo. Regulamentação que incumbe, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo. Precedentes jurisprudenciais. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. **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 LAJEADO**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 10.935, de 04 de dezembro de 2019, do Município de Lajeado, que *altera dispositivos nos parágrafos do art. 5.º da Lei Municipal n.º 8.136, de 15 de abril de 2009, que estabelece normas para a exploração do comércio ambulante e trailers estacionados*, por afronta ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II e VII, 149, incisos I e II, da Constituição Estadual.

Segundo o proponente, a norma objurgada encontra-se eivada de inconstitucionalidade formal, uma vez que a competência legislativa para regular a matéria em questão é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, porquanto diz com a estrutura e organização administrativa. Sustentou, assim, a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Argumentou, ainda, que a lei implica em aumento de despesas, padecendo, também, de mácula material de inconstitucionalidade. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/15). Juntou documentos (fls. 16/36).

A liminar pretendida foi deferida (fls. 42/47).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 61/62).



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

A Câmara Municipal de Lajeado, devidamente notificada (fls. 55, 56 e 72), não prestou informações (certidão da fl. 74).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. A legislação sob lupa - Lei n.º 10.935, de 04 de dezembro de 2019, do Município de Lajeado - alterou substancialmente o teor do artigo 5º da Lei Municipal n.º 8.136, de 15 de abril de 2009, *que estabelece normas para a exploração do comércio ambulante e trailers estacionados*, regulando a apreensão de mercadorias em caso de exercício ilegal da atividade, determinando, inclusive, a realização de laudo técnico (parágrafo 2º).

De tal sorte, tem-se que a Câmara Municipal de Vereadores de Lajeado, ao legislar sobre a exploração do comércio ambulante, invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, dispondo sobre matéria nitidamente administrativa, atinente à gestão, cuja regulação é essencialmente afeita ao Poder Executivo.

Eis o escólio de Hely Lopes Meirelles¹:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não

¹ *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, 1993, págs. 438/439.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo *adjuvandi causa*, ou seja, tão somente a título de colaboração.

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



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

82, incisos II, 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.

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 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.

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



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

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.

Nessa toada, os seguintes precedentes do Tribunal Pleno Estadual:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CANGUCÚ. LEI MUNICIPAL Nº 4278/2015 . VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Lei que acrescenta atribuições administrativas à Secretaria Municipal de Obras e de Planejamento, bem como estipula critérios a serem considerados para aprovação de projetos urbanos e concessão do alvará. Iniciativa do Poder Legislativo. Vício. Afronta ao princípio da separação de poderes. ADIN JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70068415116, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em: 07-05-2018)

ADIN. LEI MUNICIPAL REGULA A DESTINAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA DE USO COMUM. EXPLORAÇÃO DE COMÉRCIO. ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS PARA A CONCESSÃO DE LICENÇA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. ALTERAÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR POR LEI ORDINÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI. 1. A lei municipal que regula a destinação de áreas públicas de uso comum, estabelecendo critérios para a concessão de licença fere a independência dos poderes, vez que de competência privativa do chefe do Poder Executivo, descabendo, outrossim, vincular a decisão da Administração na esfera de poder discricionário, como ocorre nos casos de contratos administrativos. 2. Ao privilegiar determinados cidadãos na relação com o Poder Público, suprimindo a exigência de processo licitatório para a concessão de licença para exploração comercial em locais públicos, a lei fere os princípios da impessoalidade e da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

moralidade, maculando-a com o vício de inconstitucionalidade. 3. A lei inquinada extrapola os limites da mera regulamentação da Lei Complementar 003/02, ao alterar os dispositivos no que concerne à concessão de licença. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70020525796, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 10/12/2007)

ADIN. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE LAJEADO. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INFRAÇÃO AOS ARTS. 60, INCISO II, ALÍNEA "d", E 82, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Preliminar de não conhecimento da demanda no tocante à alegação de afronta à Lei Orgânica do Município de Lajeado. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Municipal nº 8.536/2011 que dispõe sobre a proibição de concessão de alvarás para anúncios de eventos citando oferta ou facilitação do consumo de bebidas alcoólica. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Matéria de cunho administrativo. Competência exclusiva do Poder executivo. Violação ao disposto nos artigos 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos II, III e VII, art. 149, incisos I, II e III e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual, e artigo 175, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70042860569, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em: 26-09-2011)

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



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

Porto Alegre, 11 de março de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

CN/