



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

**PROCESSO N.º 70084147750 – TRIBUNAL PLENO**

**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ENCANTADO**

**REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE  
ENCANTADO**

**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR NELSON ANTONIO  
MONTEIRO PACHECO**

---

## **PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 4.638, de 18 de março de 2020, do Município de Encantado, que 'dispõe sobre a inclusão da carne suína na alimentação escolar no âmbito do sistema público de ensino do Município de Encantado e dá outras providências'. 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. Vício material de inconstitucionalidade também constatado (artigos 3º e 4º), por violação ao devido processo licitatório e à livre concorrência. 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 ENCANTADO**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 4.638, de 18 de março de 2020, do Município de Encantado, que *dispõe sobre a inclusão da carne suína na alimentação escolar no âmbito do sistema público de ensino do Município de Encantado e dá outras providências*, por afronta ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II e VII, da Constituição Estadual, e artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.

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 padece de mácula material de inconstitucionalidade, na medida em que elide o devido processo licitatório, com usurpação da competência da União. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/14). Juntou documentos (fls. 15/33).

A liminar pretendida foi deferida (fls. 39/44).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 63/64).



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

A Câmara Municipal de Encantado prestou informações. Asseverou que a educação e a alimentação são direitos sociais, sendo concorrente a competência para legislar sobre o tema. Aludiu que a iniciativa legislativa não é específica do Chefe do Poder Executivo. Apontou para o interesse público da norma. Pugnou pela improcedência da ação (fls. 71/77). Juntou documentos (fls. 78/87).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

## 2. O pleito merece guarida.

A Lei n.º 4.638, de 18 de março de 2020, do Município de Encantado, que *dispõe sobre a inclusão da carne suína na alimentação escolar no âmbito do sistema público de ensino do Município de Encantado e dá outras providências*, acostada às fls. 17 e seguintes do processado, de origem parlamentar, não só dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão de carne suína na alimentação escolar municipal, como regula, minudentemente, a questão, inclusive a forma de sua aquisição, a frequência de consumo e a necessidade de se dar preferência aos frigoríficos e abatedouros do município.

De tal sorte, tem-se que a Câmara Municipal de Vereadores de Encantado, ao legislar sobre o tema, invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, dispondo sobre matéria nitidamente administrativa, atinente à gestão da



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

merenda escolar - incumbência da Secretaria Municipal de Educação  
-, cuja regulação é essencialmente afeita ao Poder Executivo.

Eis o escólio de Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

*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 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.*

---

<sup>1</sup> *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

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 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



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

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 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. LEI MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. OBRIGATORIEDADE DE DISPONIBILIZAÇÃO PELAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO MUNICIPAL, EM DATA FIXA DO CALENDÁRIO ESCOLAR, A PRESENÇA DE PROFISSIONAL PARA HUMANIZAR A RELAÇÃO DE GÊNERO ENTRE OS ESTUDANTES. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 8º, 10, 60, II, ALÍNEA “D”, E 82, II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078085446, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 25-03-2019)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INSERÇÃO DE AULAS DE XADREZ NA GRADE CURRICULAR DA REDE DE ENSINO. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. Lei n.º 3.036/2017 do Município de Novo Hamburgo, que institui como matéria curricular o ensino do jogo de xadrez nas escolas municipais de ensino fundamental, como suporte*



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

pgj@mprs.mp.br

*pedagógico para outras disciplinas. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Lei que padece de vício formal e material, 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 a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública. Presença de vícios de inconstitucionalidade de ordem formal e material, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70074889619, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 12-03-2018)

*ADIN. LEI MUNICIPAL QUE VERSA SOBRE ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, E QUE CRIA DESPESAS. VÍCIO DE INICIATIVA. É inconstitucional, por vício de iniciativa, a lei municipal de Pelotas que criou o "boletim eletrônico" (ferramenta eletrônica a ser adotada pelas escolas municipais, e acessada por pais e alunos para consulta de dados, notas e informações). Tal lei, oriunda de projeto de lei de iniciativa do legislativo, interfere na estrutura e organização da administração municipal, e ainda cria despesa, matérias de iniciativa privativa do Executivo. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70068979624, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 01-08-2016)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PIRAPÓ. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INCLUSÃO DE NOÇÕES BÁSICAS DA LEI MARIA DA PENHA NA GRADE CURRICULAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE ORIGEM. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS. VEDAÇÃO. PRECEDENTES. 1. Caracterizada violação ao princípio da separação dos poderes (art. 10, CE/89), na hipótese em que lei de iniciativa parlamentar é editada para*



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

pgj@mprs.mp.br

*tornar obrigatório, nas escolas públicas do Município de Pirapó, o ensino de noções básicas sobre a Lei Federal 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), havendo, inclusive, previsão de que a execução da norma ficará a cargo da Secretaria Municipal de Educação. 2. A lei impugnada versa sobre matéria eminentemente administrativa, e interfere sensivelmente na organização e no funcionamento de órgãos da administração direta do Poder Executivo municipal, motivo pelo qual a iniciativa para deflagrar processo legislativo acerca dessa temática compete ao prefeito, nos termos do 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual de 1989. Precedentes deste Órgão Especial. 3. A inclusão da referida disciplina na grade curricular da rede municipal de ensino resulta em aumento de despesas públicas ao Poder Executivo, que tem assumido os custos do oferecimento de cursos de capacitação para os professores já contratados, sem prejuízo da eventual contratação de novos profissionais para ministrarem a disciplina, circunstância que implica violação dos arts. 8º, 61, I, 149, I, II e III, 154, I e II, todos da CE/89. Jurisprudência deste Tribunal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.*

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081273146, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em: 11-09-2019)

*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)

Em arremate, do cotejo dos artigos 3º e 4º do regramento, possível divisar, ainda, mácula material de





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

inconstitucionalidade, notadamente por violação aos princípios constitucionais do devido processo licitatório e da livre concorrência.

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

Porto Alegre, 25 de junho de 2020.

**JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

CN/