



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

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

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**, no fim assinado, no uso de suas atribuições legais, 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 da **Lei n.º 6.509**, de 17 de novembro de 2020, do **Município de Santa Maria**, que *reconhece a prática da atividade física e do exercício físico como essenciais para saúde da população de Santa Maria e declara a Essencialidade dos estabelecimentos de prestação de serviços de educação física públicos ou privados como forma de*



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

prevenir doenças físicas e mentais no âmbito do Município de Santa Maria, e da outras providências, pelas razões de direito a seguir expostas:

1. A lei municipal vergastada está positivada nos seguintes termos:

LEI Nº 6.509, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2020.

Reconhece a prática da atividade física e do exercício físico como essenciais para saúde da população de Santa Maria e declara a Essencialidade dos estabelecimentos de prestação de serviços de educação física públicos ou privados como forma de prevenir doenças físicas e mentais no âmbito do Município de Santa Maria, e da outras providências.

ADELAR VARGAS, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria, Rio Grande do Sul, FAÇO SABER que, em conformidade com o que determina o §6º do artigo 86 da Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno desta casa, em seu artigo 46, §1º, inciso IV, o Plenário aprovou e EU promulgo o seguinte:

Art. 1º Fica reconhecida a prática de atividades físicas, orientadas por profissionais da Educação Física como essenciais para saúde da população de Santa Maria e declara a Essencialidade dos estabelecimentos de prestação de serviços de educação física públicos ou privados como forma de prevenir doenças físicas e mentais no âmbito do Município de Santa Maria.

§1º Fica estabelecido que as academias de musculação, ginásticas, natação, hidroginástica, artes marciais e demais as modalidades esportivas como atividades essenciais à saúde mesmo em período de calamidade pública.

§2º Poderá ser realizada a limitação do número de pessoas, além de adotadas medidas de contenção sanitárias objetivando impedir a propagação de doenças, de acordo com a gravidade da situação e desde que por decisão devidamente



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

fundamentada em normas sanitárias e de segurança pública, a qual indicará a extensão, motivos e critérios técnicos e científicos embasadores das restrições que porventura venham a ser expostas.

Art. 2º Poderá ao Poder Executivo Municipal regulamentar esta Lei através de Decreto.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

2. Do vício de iniciativa

Muito embora não se discuta o mérito da normativa em tela, impera assinalar que o regramento vergastado teve leito em projeto de lei de origem parlamentar, da lavra dos vereadores João Ricardo Baptista Vargas e Francisco Harrison Souza¹.

Como tal, padece de mácula formal de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, diante da inobservância, por parte da Câmara Municipal de Santa Maria, do espaço legislativo reservado, de **forma privativa**, ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

Com efeito, a legislação inquinada elenca a *prática de atividades físicas, orientadas por profissionais da Educação Física como essenciais para saúde da população de Santa Maria e declara a Essencialidade dos estabelecimentos de prestação de serviços de educação física públicos ou privados como forma de prevenir doenças físicas e mentais no âmbito do Município de Santa*

¹ Documentos anexados ao expediente.



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

pgj@mprs.mp.br

Maria e estabelece que *as academias de musculação, ginásticas, natação, hidroginástica, artes marciais e demais as modalidades esportivas como atividades essenciais à saúde mesmo em período de calamidade pública*, para fins de autorização do seu funcionamento durante a pandemia.

Sucedede que o estabelecimento de política pública de combate à COVID-19 se constitui **temática eminentemente administrativa**, cuja regulação é afeita ao Governador do Estado - e, na seara municipal, aos Prefeitos Municipais - em consonância com as determinações insertas na Lei Federal n.º 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, a qual *dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*.

E o parágrafo 9º do artigo 3º da Lei Federal n.º 13.979/2020 **atribui expressamente ao Poder Executivo** a competência para a adoção de medidas restritivas de combate à Covid-19 **e de definição das atividades tidas como essenciais**, *in verbis*:

§ 9º A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, assim definidos em decreto da respectiva autoridade federativa. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)



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

Por sua vez, a declaração ou a definição de **essencialidade** do serviço ou atividade veio prescrita no ato normativo regulamentar, o Decreto Federal n.º 10.282², de 20 de março de 2020, o qual, em seu artigo 3º, parágrafo 1º, estabelece que *são serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como: (...), sendo que o parágrafo 9º do mesmo dispositivo determina que o disposto neste artigo não afasta a competência ou a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas competências e de seus respectivos territórios, para os fins do disposto no art. 3º da Lei nº 13.979, de 2020.*

De tal sorte, na seara estadual, o Poder Executivo, por intermédio do Decreto Estadual n.º 55.240/2020 - e decretos executivos subsequentes - estabeleceu os serviços considerados como essenciais, que permanecem em funcionamento, outrora pelo Modelo de Distanciamento Controlado e, presentemente, na forma do Decreto Estadual n.º 55.882, de 15 de maio de 2021, que *institui o Sistema de Avisos, Alertas e Ações para fins de monitoramento, prevenção e enfrentamento à pandemia de COVID-19 no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, reitera a declaração de estado de*

² Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.



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

calamidade pública em todo o território estadual e dá outras providências.

Nessa ordem, a responsabilidade pela tomada de decisões em favor da saúde pública - incluído o combate à COVID-19 - é constitucionalmente e legalmente conferida às **instâncias federativas do Sistema Único de Saúde - SUS**, de forma que a opção de política pública de gerenciamento da pandemia pelo gestor deve ser respeitada.

Em outros termos, o comando do Sistema Único de Saúde é uno e exercido em cada esfera de governo. No âmbito da União, o Ministério de Saúde é responsável pela direção nacional do Sistema Único de Saúde, cujas atribuições estão previstas na Lei Federal n.º 8.080/1990³. Na esfera estadual, esse comando é exercido pela Secretaria Estadual de Saúde, conforme o artigo 17 da mencionada lei federal, detendo, assim, a competência de promover a descentralização para os municípios dos serviços e das ações públicas de saúde, bem como de organizar o atendimento à saúde em seu território.

De tal arte, a Câmara Municipal de Santa Maria, ao disciplinar os serviços e/ou atividades tidas como essenciais no âmbito municipal - para o efeito de autorizar o seu funcionamento durante a pandemia de COVID - infligindo ao Poder Executivo Municipal a correspondente implementação, editou norma sobre

³ *Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.*



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

matéria estranha à sua iniciativa legislativa, imiscuindo-se na organização e funcionamento da Administração e no poder de polícia que lhe é inerente, na medida em que, frise-se, incumbe exclusivamente ao gestor público a determinação das diretrizes das ações e serviços de saúde.

Eis o escólio de Hely Lopes Meirelles⁴:

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,

⁴ *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

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.

Na hipótese em relevo, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, posto que, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea "d", da Constituição Estadual, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre criação, estruturação e 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.

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo, a Câmara Municipal, deflagrar projetos que visem a dispor sobre a matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente. A análise da lei em comento não deixa dúvida de que houve inserção indevida pelo Poder Legislativo ao espectro de atuação do Poder Executivo - a quem incumbe determinar a política pública de enfrentamento à pandemia, notadamente por via da Secretaria Municipal da Saúde - violando, modo direto, o disposto no artigo 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual:



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

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.

De outro giro, a lei municipal em questão, ao interferir na organização e funcionamento da Administração, feriu o princípio da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição do Estado:

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

Neste particular, cumpre registrar que, diante do **princípio da simetria**, os dispositivos constantes da Carta Estadual antes declinados são de observância obrigatória pelos municípios, *ex vi* do artigo 8º, *caput*, da mesma Carta:

Art. 8.º 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.

No mesmo sentido, o entendimento iterativo do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.392/2000 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO E CONTROLE ÀS DOENÇAS



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

pgj@mprs.mp.br

SEXUALMENTE TRANSMISSÍVEIS – DST E À SÍNDROME DE IMUNODEFICIÊNCIA ADQUIRIDA – AIDS. ADOÇÃO DE MEDIDAS CONTRA A DISCRIMINAÇÃO DE PESSOAS PORTADORAS DO VÍRUS DA IMUNODEFICIÊNCIA HUMANA – HIV. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ARTS. 21, XII, “A”, 22, I E IV, 24, XII, 25, § 1º, 61, § 1º, II, “A” E “C”, 84, VI, “A”, 200, I E II, E 220, § 3º, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. Ao instituir política estadual de prevenção e controle de doenças sexualmente transmissíveis – DST e da síndrome de imunodeficiência adquirida – AIDS, a Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina veicula normas sobre proteção e defesa da saúde, matérias inseridas na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, XII, da CF). A adoção de medidas contra a discriminação das pessoas portadoras do vírus da imunodeficiência humana – HIV tem amparo no art. 25, § 1º, da CF, que reserva aos Estados as competências a eles não vedadas. 2. No modelo federativo brasileiro, estabelecida pela União a arquitetura normativa da política nacional de promoção, proteção e recuperação da saúde (Lei nº 8.080/1990, que institui o Sistema Único de Saúde – SUS), aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas peculiaridades locais, respeitados os critérios (i) da preponderância do interesse local, (ii) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais – até mesmo para prevenir conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e (iii) da vedação da proteção insuficiente. Precedentes: ADI 5312/TO (Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJe 11.02.2019), ADI 3470/RJ (Relatora Ministra Rosa Weber, DJe 01.02.2019), ADI 2030/SC (Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 17.10.2018). 3. A competência do SUS – Sistema Único de Saúde – para controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e executar as ações de vigilância sanitária, epidemiológica e de saúde do trabalhador (art. 200, I e II, da CF), não obsta iniciativas voltadas à implementação de políticas estaduais de saúde específicas, para atender demandas locais. Precedente. 4. A vedação e o combate a prática discriminatórias na rede de saúde pública estadual concretiza um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dever a ser ativamente perseguido por



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

*todos os entes que compõem a Federação: a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV, da CF). 5. Fruto de iniciativa parlamentar, o art. 4º, caput e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina incorre em vício de iniciativa, por impor obrigações ao Poder Executivo sem observância dos arts. 61, § 1º, II, “a” e “c”, e 84, VI, “a” da CF, além de invadir a competência privativa da União para legislar sobre radiodifusão (arts. 21, XII, “a”, e 22, IV, da CF) e disciplinar as diversões e os espetáculos públicos (art. 220, § 3º, I, da CF). Precedente: ADI 5140/SP (Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJe 29.10.2018). 6. **Inconstitucionalidade formal dos arts. 11 e 18 da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina, por afronta à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo versando sobre organização, funcionamento e orçamento da Secretaria de Estado da Saúde (arts. 61, § 1º, II, e 84, VI, “a”, da CF).** 7. Ao disciplinar regime de confidencialidade e sigilo dos registros e resultados dos testes para detecção do vírus HIV, inclusive para fins de depoimento como testemunha, o art. 8º, caput e §§ 1º e 2º, da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina afasta-se da competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF) e invade a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e direito processual (art. 22, I, da CF). 8. **Inconstitucionalidade formal dos arts. 4º, caput e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, 8º, caput e §§ 1º e 2º, 11 e 18, da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina.** 9. Ação direta julgada parcialmente procedente.*

(ADI 2341, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-252 DIVULG 16-10-2020 PUBLIC 19-10-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE



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

ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. **Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos.** 3. **Ação Direta julgada procedente.**

(ADI 4288, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020)

CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO PARA SUPERVISIONAR A PRODUÇÃO DE FILMES PUBLICITÁRIOS PARA PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS, FISCALIZAR A EXIBIÇÃO NAS SALAS DE CINEMA E LAVRAR MULTAS PELO DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDA. 1. *As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.* 2. *A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).* 3. *A lei estadual sob análise, ao estabelecer a obrigatoriedade da exibição, antes das sessões, em todos os cinemas do Estado, de filme publicitário esclarecendo as consequências do uso de drogas, disciplina*



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

matéria de proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União rejeitada. 4. Por outro lado, ao atribuir ao Poder Executivo a supervisão de filmes publicitários, a fiscalização de salas de cinema e a lavratura de multas pelo descumprimento da obrigação de exibição dos filmes especificados, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para a disciplina de sua organização administrativa (CF, art. 61, § 1º, II, e). 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 5140, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO N. 12.516/2007. INSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES NAS UNIDADES DE SAÚDE DO ESTADO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que o disposto no art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal estabelece regra de iniciativa privativa do chefe do poder executivo para criação e extinção de órgão da administração pública. Precedentes. 2. Ofende o princípio da separação dos poderes lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre órgãos da administração pública. Precedentes. 3. Ação direta julgada procedente.

(ADI 4000, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 01-06-2017 PUBLIC 02-06-2017)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DOSPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. *Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que*



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

parece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 653041 AgR/MG, Relator Ministro Edson Fachin, Primeira Turma, julgado em 28/06/2016, DJe 09/08/2016)

Em idêntico toar, a linha de intelecção sufragada pelo Tribunal de Justiça Estadual. Trazem-se à colação os seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.174/2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. BANCO DE MEDICAMENTOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei nº 1.174/2018, do Município de São Francisco de Assis, que institui e regulamenta a atividade do Banco de Medicamentos. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, interferindo na organização de pessoal e infraestrutura, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual. 4. A Lei questionada gera despesa não prevista em qualquer peça orçamentária. Violação dos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081127599, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 10-06-2019)



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

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 PANTANO GRANDE. LEI MUNICIPAL Nº 682/2018. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. 1. A Constituição Estadual estabelece regras de repartição das competências administrativa e legislativa, atribuindo ao Poder Executivo a competência privativa para legislar sobre matéria tipicamente administrativa. Exegese dos artigos 8º, 10, 60, II, alínea d, e 82, II, III e VII, da CERGS. 2. A Lei Municipal nº 682/2018, de iniciativa do Poder Legislativo, obriga o Poder Executivo a criar e manter uma central de atendimento ao público do Município de Pantano Grande por meio de estrutura específica, com atendimento e telefones. Por tratar de matéria eminentemente administrativa e ser oriunda de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo, referida lei municipal apresenta vício de iniciativa, violando os princípios da harmonia e independência entre os poderes. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080072119, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 27-05-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INSERÇÃO DE AULAS DE XADREZ NA GRADE CURRICULAR DA REDE



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

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 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)

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 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



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

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)

Em arremate, impende indicar precedente jurisprudencial, oriundo do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, decidido à unanimidade pelo órgão plenário, em que se apreciou questão idêntica à tratada na presente ação direta:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR. LEI 9.670, DE 25 DE AGOSTO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA. FLEXIBILIZAÇÃO DAS NORMAS DE CONTENÇÃO DA PANDEMIA DA COVID-19. ATUAÇÃO QUE EXTRAPOLA O INTERESSE LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE DEMONSTRADA. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA DEMONSTRADOS - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. 1. O deferimento de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade submete-se à necessidade da presença concomitante do fumus boni iuris e do periculum in mora. 2. Neste caso concreto, o texto legal atacado opera uma flexibilização, ou seja, torna menos rígidas normas estaduais de contenção da pandemia da COVID-19, ao autorizar o funcionamento de estabelecimentos comerciais em horários muito diversos daqueles estabelecidos pela legislação estadual e autoriza, inclusive, o atendimento presencial de bares, o que é proibido



*pela legislação estadual até o dia 31 de agosto corrente. 3. A respeitar o disposto no art. 30, I e II, da Constituição Federal, bem como nos art. 28, I e II, da Constituição Estadual, não é dado ao Município legislar sobre matéria de competência concorrente (como é a hipótese de adoção de medidas para o combate à pandemia da COVID-19) que extrapola o interesse local e, neste caso concreto, resta claro que a regulamentação da legislação impugnada abarca interesse regional, ou seja, de âmbito estadual, já que a autorização de funcionamento de estabelecimentos comerciais fora das hipóteses previstas na legislação estadual, considerado o contexto atual da pandemia do novo coronavírus, pode frustrar todo o plano estadual de contenção do vírus, além de afetar a administração dos leitos de UTI espalhados por todo o Estado, especialmente se tratando do município que é a capital do estado e em que estão localizados muitos dos estabelecimentos comerciais mais procurados pela população capixaba. 4. Por outro lado, a legislação impugnada impõe, em seus arts. 3º e 4º, a atividade de órgãos fiscalizatórios do Município de Vitória, imiscuindo-se, pois, na atividade administrativa e organizacional deste ente federado, o que impõe a observância da competência do Chefe do Poder Executivo Municipal para iniciar o referido processo legislativo, nos termos dos arts. 61, §1º, II da CF/88 e art. 63, parágrafo único, III e IV e art. 93, I e V, ambos da Constituição Estadual. **Considerando que o processo legislativo que culminou na elaboração da Lei em referência foi iniciado na própria Câmara Municipal, evidencia-se o vício de iniciativa alegado na petição inicial desta ação direta de inconstitucionalidade.** 5. Presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, pressupostos essenciais ao deferimento do pedido cautelar formulado no bojo da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, há possibilidade de suspensão imediata da vigência da norma cuja constitucionalidade ora se questiona. 6. Medida cautelar deferida. **ACÓRDÃO** Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDA** o Pleno deste e. Tribunal de Justiça, na conformidade da ata da sessão, à unanimidade de votos, **DEFERIR** o pedido cautelar formulado pelas requerentes, nos termos do voto do relator. Vitória (ES), 27 de agosto de 2020. **DES. PRESIDENTE DES. RELATOR** (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100200052858, Relator : CARLOS SIMÕES FONSECA,*



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

Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento:
27/08/2020, Data da Publicação no Diário: 04/09/2020)

3. Do pedido liminar

Nesse contexto antes delineado, exsurtem presentes, à sociedade, os requisitos para a **concessão de medida liminar**, sendo imperativa a suspensão, de pronto, da lei vergastada.

O *fumus boni iuris* está patenteado, sendo inquestionável que a norma municipal contraria os parâmetros constitucionais, consoante explicitado na fundamentação supra. A ação possui, pois, densidade jurídica, a justificar a medida, tendo em vista a mácula de inconstitucionalidade apontada.

De outra banda, o *periculum in mora* igualmente se encontra presente, tendo em linha de conta que a permanência da norma combatida no ordenamento jurídico pátrio poderá produzir danos irreversíveis ao enfrentamento da matéria, visto que as atividades nela elencadas como essenciais terão que ser incorporadas *in continenti* ao programa de governo municipal.

4. 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) deferida a medida liminar postulada, para o fito de



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

suspender o regramento questionado;

b) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação da lei atacada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

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

d) julgado procedente o pedido, para que se declare a inconstitucionalidade da **Lei Municipal n.º 6.509**, de 17 de novembro de 2020, do **Município de Santa Maria**, por ofensa aos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual.

Causa de valor inestimável.

Porto Alegre, 21 de junho de 2021.

MARCELO LEMOS DORNELLES,
Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)