



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 DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no fim assinado, no uso de
suas atribuições, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da
Constituição Federal, combinado com o artigo 95, § 2º, inciso II, da
Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico da **Lei nº 4.078**, de
27 de abril de **2021**, do **Município de Sapucaia do Sul**, que *reconhece
como essencial a atividade religiosa diante de crises ocasionadas por
moléstias contagiosas ou catástrofes naturais*, pelos fatos e
fundamentos a seguir expostos:



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

1. A lei municipal questionada está redigida nos seguintes termos:

LEI MUNICIPAL Nº 4.078, DE 27 DE ABRIL DE 2021

Reconhece como essencial a atividade religiosa diante de crises ocasionadas por moléstias contagiosas ou catástrofes naturais.

(...)

Art.1º. *Fica reconhecida a atividade religiosa realizada nos respectivos templos e fora deles como atividade essencial a ser mantida em tempos de crises oriundas de moléstias contagiosas ou catástrofes naturais.*

Parágrafo único. Para aplicação desta Lei, devem ser respeitadas as recomendações expedidas em cada caso pelas Secretarias Estadual da Saúde e Municipal da Saúde.

Art.2º. *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação*

2. 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**¹.

Como tal, padece de mácula formal de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa.

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores de Sapucaia do Sul, ao disciplinar as atividades tidas como essenciais no âmbito da municipalidade, editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa, imiscuindo-se na organização e funcionamento da Administração Municipal e no poder de polícia que lhe é inerente.

Eis o escólio de Hely Lopes Meirelles²:



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

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.

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, aplicável aos

¹ Processo Legislativo em anexo.

² *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

municípios *ex vi* do artigo 8º, *caput*, da mesma Carta, 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 de Vereadores 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 a calamidades** - violando, modo direto, o disposto no artigo 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual:

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.



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

Note-se, neste particular, que elencar as atividades tidas como essenciais, para fins de autorização do seu funcionamento durante *tempos de crises oriundas de moléstias contagiosas ou catástrofes naturais*, significa estabelecer política pública para enfrentamento a calamidades, temática eminentemente administrativa, cuja regulação é essencialmente afeita ao Poder Executivo.

De outro giro, lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que interfere 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.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul já teve oportunidade de reconhecer, à unanimidade, a inconstitucionalidade de ato normativo oriundo do Município de Canoas que possuía teor muito semelhante ao do ora semelhante. Vale colacionar o conteúdo da referida norma:

LEI N° 6.410, de 03 de dezembro de 2020.

Estabelece as igrejas, os templos religiosos de qualquer culto e as comunidades missionárias como atividade essencial no Município de Canoas.

Art. 1º Estabelece que as igrejas, os templos religiosos de qualquer culto, e as comunidades missionárias sejam reconhecidas, nos termos da legislação vigente, como atividades essenciais, para efeitos de políticas públicas, em especial nos períodos de calamidade pública no Município de Canoas, sendo vedada a determinação de fechamento total de tais locais.



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

Parágrafo único. Poderá ser realizada a limitação do número de pessoas presentes em tais locais, de acordo com a gravidade da situação e desde que por decisão devidamente fundamentada da autoridade competente, devendo ser mantida a possibilidade de atendimento presencial em tais locais.

Art. 2º O Poder Executivo terá o prazo de 30 (trinta) dias para regulamentar esta Lei no que lhe couber.

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

CÂMARA MUNICIPAL DE CANOAS, aos três dias do mês de dois mil e vinte (03.12.2020)

*JOSÉ CARLOS PATRÍCIO
Presidente*

O julgado suprarreferido teve acórdão lançado nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.410/2020, DO MUNICÍPIO DE CANOAS. PROIBIÇÃO DO FECHAMENTO TOTAL DE ATIVIDADES RELIGIOSAS COLETIVAS PRESENCIAIS. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. PROCEDÊNCIA.

I - Lei Municipal nº 6.410/2020, do Município de Canoas, que estabelece que as igrejas, os templos religiosos de qualquer culto, e as comunidades missionárias, como atividade essencial no Município de Canoas. A Lei veda o fechamento total das atividades religiosas coletivas presenciais, em especial nos períodos de calamidade pública.

II – Lei que dispõe sobre a atuação do Poder Executivo no que toca às políticas de enfrentamento da pandemia do coronavírus. A classificação das atividades como essenciais ou não essenciais, para fins de autorização do funcionamento durante a pandemia do coronavírus, é política pública de saúde, temática eminentemente administrativa, que compete ao Poder Executivo. Afronta aos dispositivos constitucionais que cuidam da iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Desrespeito aos artigos 8º, 10, 60, II, “d”, e 82, II, III e VII, todos da CE/89.

III – Usurpação de competência legislativa. Matéria que extrapola o interesse local. Disposição que vai além da



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

suplementação normativa. Afronta aos artigos 24, XII, e 30, I e II, da CF/88. Normas de reprodução obrigatória.

IV – Regra que vai de encontro à proteção do direito à vida e à saúde (artigos 5º, caput, e 196, caput, da CF/88).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084832294, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 11-06-2021)

Na mesma linha de inteligência, indica-se o seguinte precedente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. LEI MUNICIPAL Nº 6.509/2020. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. DISPOSIÇÃO SOBRE SERVIÇOS ESSENCIAIS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19. INGERÊNCIA SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal de Santa Maria nº 6.509, de 17 de novembro de 2020, de iniciativa do Poder Legislativo, que "reconhece a prática de 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 dá outras providências". É inconstitucional Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que invade a competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, interferindo diretamente na organização e no funcionamento da administração pública, uma vez que, ao dispor sobre atividades "essenciais" durante a pandemia, acaba por estabelecer restrição à política de combate ao COVID-19, matéria eminentemente administrativa, por envolver a gestão pública de saúde quanto às medidas de enfrentamento do Coronavírus, interferindo, assim, nas atribuições exclusivas do Poder Executivo local. Vício de origem ou de iniciativa que também acarreta violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea "d" e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE**



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

INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.
(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085229250, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 10-12-2021)

Matéria similar também foi enfrentada, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, pelos Tribunais de Justiça de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, que exararam entendimento em linha com o ora sustentado:

LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR - CARACTERIZAÇÃO DE CELEBRAÇÕES RELIGIOSAS COMO ATIVIDADES ESSENCIAIS EM ESTADO DE EMERGÊNCIA OU CALAMIDADE PÚBLICA - VÍCIO DE INICIATIVA - INTERFERÊNCIA DO LEGISLATIVO NA GESTÃO ADMINISTRATIVA DA CRISE SANITÁRIA A CARGO DO EXECUTIVO - OCORRÊNCIA - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE CONSTATADO - REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. A lei municipal de iniciativa parlamentar que prevê a essencialidade das celebrações religiosas, inclusive presenciais, em período de estado de calamidade ou de emergência, tolhe do Poder Executivo local a gestão administrativa de uma crise sanitária, diante do dinamismo das medidas a serem utilizadas conforme o contexto fático do momento, configurando indevida interferência parlamentar hábil a ofender a separação de poderes, além de representar risco à saúde pública (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000205080468000 MG, Relator: Márcia Milanez, Data de Julgamento: 27/04/2022, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 12/05/2022)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO AJUIZADA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BARRA MANSA IMPUGNANDO A LEI MUNICIPAL Nº 4929/2021, QUE "RECONHECE AS ATIVIDADES ECLESIASTICAS DAS IGREJAS, DOS TEMPLOS RELIGIOSOS DE QUALQUER CULTO E AS COMUNIDADES MISSIONÁRIAS COMO ATIVIDADE ESSENCIAL NO MUNICÍPIO DE BARRA



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

MANSA". 1. O diploma vergastado - ao estabelecer a essencialidade das "atividades eclesiásticas das igrejas, dos templos religiosos de qualquer culto e das Comunidades Missionárias" para efeito de políticas públicas, impondo ao Município o dever de regulamentar as diretrizes para o funcionamento dos respectivos templos "em especial nos períodos de pandemias, catástrofes da natureza, calamidade pública, ou outras circunstâncias anômalas", - adentra em esfera de competência constitucionalmente reservada ao Poder Executivo, em repto ao princípio da separação de Poderes e à iniciativa reservada assegurada ao Executivo pela Carta Estadual, não obstante a nobre intenção que, sem dúvida, conduziu à sua elaboração. 2. Como registrado pela Procuradoria Geral do Estado, "A regulação do funcionamento de atividades de entidades religiosas, portanto, avança em providências que cuidam de funções típicas do Poder Executivo". 3. Nesse mesmo sentido se manifestou o Ministério Público, ao salientar que: "Na hipótese dos autos, a norma impugnada, ao versar sobre matéria afeta à gestão administrativa e à definição de atividades reputadas essenciais, excedeu os parâmetros fixados no Tema 917 do STF e usurpou a competência privativa do Chefe do Poder Executivo." PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (TJ-RJ - ADI: 00483028920228190000 202200700266, Relator: Des(a). BENEDICTO ULTRA ABICAIR, Data de Julgamento: 02/10/2023, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 04/10/2023)

Logo, impositiva a procedência da ação.

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 lei impugnada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;



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

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

c) por fim, julgado procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei nº 4.078**, de 27 de abril de **2021**, do **Município de Sapucaia do Sul**, que *reconhece como essencial a atividade religiosa diante de crises ocasionadas por moléstias contagiosas ou catástrofes naturais*, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 05 de junho de 2024.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

PC