



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

**PROCESSO N.º 70079368858 – 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 EDUARDO UHLEIN**

---

## **PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 635, de 12 de abril de 2018, do Município de Pantano Grande que instituiu a padronização das placas indicativas de nomes de ruas e logradouros públicos, e deu outras providências. 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 MANUTENÇÃO IN TOTUM DA LIMINAR E INTEGRAL 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, em síntese, a suspensão liminar da Lei n.º 635, de 12 de abril de 2018, do Município de Pantano Grande (cópia nas fls. 17/19), que instituiu a padronização das placas indicativas de nomes de ruas e logradouros públicos, e outras providências, e sua posterior retirada do ordenamento jurídico, por afronta ao disposto nos artigos 8º e 10 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, uma vez que interfere na organização administrativa do Poder Executivo. Na sequência, asseverou que ocorreu violação ao princípio da separação dos poderes. Citou precedentes. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 4/11). Juntou documentos (fls. 13/34).

A decisão lavrada nas fls. 41/49 acolheu o pedido liminar, oportunidade em que deferiu a suspensão cautelar da vigência da Lei Municipal n.º 635/2018, de 12 de abril de 2018, do Município de Pantano Grande, até ulterior decisão.

A seu turno, o Procurador-Geral do Estado, em atendimento ao disposto no artigo 95, § 4.º, da Constituição Estadual, defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fl. 73).



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

A Câmara Municipal de Vereadores de Pantano Grande, apesar de notificada (fls. 56, 59 e 61), deixou de prestar informações (certidão na fl. 75).

Vieram os autos com vista (fl. 76).

É o breve relatório.

2. A Lei Municipal n.º 635, de 12 de abril de 2018, do Município de Pantano Grande, de origem parlamentar<sup>1</sup>, encontra-se assim redigida:

*“LEI MUNICIPAL Nº 635, DE 12/04/2018*

*INSTITUI NO MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE A PADRONIZAÇÃO DAS PLACAS INDICATIVAS DE NOMES DE RUAS E LOGRADOUROS PÚBLICO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*

*ENIO JOSÉ PAGANOTTO, VEREADOR E PRESIDENTE DO PODER LEGISLATIVO DE PANTANO GRANDE, ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, do ano de 2018, no uso das suas atribuições conferidas no art. 34, Inciso IV da Lei Orgânica Municipal.*

*FAÇO SABER que a Câmara Municipal de Pantano Grande aprovou e em cumprimento ao art. 56, § 3º e § 7º da Lei Orgânica Municipal eu promulgo e dou publicidade a seguinte Lei:*

*Art. 1º Fica instituída a padronização das placas indicativas de ruas e logradouros públicos no município de Pantano Grande, com a afixação de placas nas esquinas das vias públicas.*

*Art. 2º As placas indicativas, de forma a orientar o endereço certo das ruas e dos logradouros públicos com a numeração*

---

<sup>1</sup> Documento das fls. 15/20.



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

pgj@mprs.mp.br

*existentes nas casas obedecerão aos seguintes critérios:*

**I** - Endereçamento das ruas de acordo com os nomes oficiais cadastrados junto ao Órgão competente do Município de Pantano Grande:

**II** - além do nome da Rua, deverá constar que àquela quadra é composta entre a numeração da primeira casa daquela quadra, até a última casa da referida quadra, ou seja, deverá ter a numeração das casas existentes na quadra;

**III** - denominação do bairro;

**IV** - espaço para publicidade, informações turísticas, de meio ambiente, conservação da cidade, e mensagens de utilidade pública.

**Art. 3º** A placa indicativa de nome de ruas e logradouros públicos serão colocadas nas esquinas, em ambos os lados, com a altura máxima de 3m (três metros), e mínima de 2,5m (dois metros e meio), por medida de segurança e acessibilidade.

**Parágrafo único.** Nos casos de vias extensas sem cruzamento, serão colocadas placas espaçadas de no mínimo 400m (quatrocentos metros) de distância uma das outras.

**Art. 4º** Quando da implementação das novas placas, simultaneamente deverão ser retiradas as existentes, para que não prejudiquem a forma de padronização a ser adotada.

**Art. 5º** O cronograma de implantação será gradativo, de acordo com as determinações e disponibilidade do Poder Executivo.

**Art. 6º** O Poder Executivo poderá realizar parcerias com empresas privadas, desde que referidas empresas não façam divulgação de bebidas alcoólicas, tabagismo, ou qualquer outra atividade que não condiz com os bons costumes.

**Art. 7º** A empresa que ficar responsável pela aplicação das medidas previstas nesta lei poderá disponibilizar espaço para locação publicitária às empresas que se interessarem na divulgação e propaganda dos seus produtos, por um período de tempo pré-determinado em contrato.

**Parágrafo único.** Para melhor aplicação das regulamentações contidas no caput deverá ser reservado um percentual de 10% para o município, que utilizará o espaço para informações turísticas, meio ambiente, conservação da



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

*cidade e mensagens de utilidade pública.*

**Art. 8º** *A Administração pública municipal regulamentará as dimensões, material, bem como, o prazo em que a empresa ficará autorizada à exploração do espaço público.*

**Art. 9º** *São obrigações da empresa autorizada à exploração do espaço público:*

- I** - *dar total cumprimento a presente lei;*
- II** - *exibir, sempre que exigido pela fiscalização, os documentos e contratos de aluguel fixados com as empresas privadas em relação ao espaço reservado para a divulgação e propaganda;*
- III** - *determinar prazo em que cada empresa poderá permanecer com a divulgação e propaganda de seus produtos, comprometendo-se a trocá-las em caso de serem danificadas.*

**Art. 10.** *As infrações ao disposto nesta lei serão punidas com:*

- I** - *advertência e multa;*
- II** - *multa, que em caso de reincidência será aplicada em dobro.*

**§ 1º** *As punições acima aplicadas, isolada ou conjuntamente, em decorrência da gravidade do ato praticado, garantindo sempre a ampla defesa e o contraditório, através de processo administrativo.*

**§ 2º** *O valor da multa será de 10 UPM (Unidade padrão monetária de Pantano grande / RS). Em caso de reincidência o valor será aplicado em dobro.*

**Art. 11.** *O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 60 (sessenta) dias, a partir da sua publicação.*

**Art. 12.** *As despesas decorrentes da execução da presente lei, correrão por conta de dotação orçamentária própria e suplementar se necessária.*

**Art. 13.** *Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.  
Câmara Municipal de Pantano Grande, 12 de abril de 2018.*

*Enio José Paganotto  
Presidente Câmara Municipal de Pantano Grande*

*Registre-se e publique-se.”*



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

De sua leitura, depreende-se que o Poder Legislativo do Município de Pantano Grande editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa, na medida em que instituiu a padronização das placas indicativas de nomes de ruas e logradouros públicos no aludido município, ingerindo-se na gestão municipal.

E, muito embora a lei guerreada faça menção apenas que *institui no município de Pantano Grande a padronização das placas indicativas de nomes de ruas e logradouros público, e dá outras providências*, em verdade criou obrigações e estabeleceu o modo como deverá ser executada tal padronização pelo Poder Executivo Municipal.

Nesse contexto, a norma em xeque 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.*

*Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*

*(...)*

*II – disponham sobre:*



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

(...).

*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.*

Ainda, a lição do ínclito jurista Vasco Della Guistina, *in Controle de Constitucionalidade das Leis*<sup>3</sup> que abaixo se transcreve:

---

<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

*“Numa síntese da questão, poder-se-ia dizer que a inconstitucionalidade formal se dá ou quando as normas ou atos advêm de autoridades incompetentes, ou quando inobservadas as formas de produção legislativa ou do próprio ato administrativo, e a inconstitucionalidade material, quando o conteúdo das leis ou dos atos normativos está em desarmonia com preceitos ou princípios da Constituição.*

*Em lapidar conceituação, acentua Bonavides, que pelo controle formal se verifica se ‘as normas foram elaboradas de conformidade com a Constituição, se houve correta observância das formas estatuídas, se a regra normativa não fere uma competência deferida constitucionalmente a um dos poderes, enfim se a obra do legislador ordinário não contravém preceitos constitucionais pertinentes à organização técnica dos poderes ou às relações horizontais e verticais desses poderes, bem como dos ordenamentos estaduais respectivos, como sói acontecer nos sistemas de organização federativa do Estado.’*

*O caso mais comum é o da iniciativa da lei, quando esta cumpre ao Executivo, e o Legislativo assume tal posição. (...)”*

Evidente, pois, a inconstitucionalidade da legislação impugnada, visto que dispõe sobre matérias e condutas administrativas 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, ofende os princípios da simetria, da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado:

---

<sup>3</sup> DELLA GIUSTINA, Vasco. Controle de Constitucionalidade das leis: ação direta de inconstitucionalidade: Tribunal de Justiça e município; doutrina e jurisprudência - 2.ª ed., ver. e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006, p. 153.





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

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

Face à pertinência, colaciona-se a doutrina dos ilustres juristas Bruno Miragem e Aloísio Zimmer Júnior, *in Comentários à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*<sup>4</sup>, nos moldes que seguem, *in verbis*:

**“Competências da Câmara Municipal:** *Compete à Câmara Municipal o exercício da competência legislativa do Município, bem como a fiscalização das ações do Poder Executivo. Possui, ainda, competência para deliberar sobre matérias afetas ao Município, mas que não sejam necessariamente leis, tais como a aprovação, a autorização e outras decisões que independam de intervenção do Executivo, devendo, contudo, estar previstas na Lei Orgânica. E, por fim, possui competência para o julgamento, em relação a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, relativamente a infrações político-administrativas.*

(...)

*Por outro lado, as mesmas restrições, quanto ao poder de iniciativa das leis, observadas em nível federal e estadual, reproduzem-se, por simetria, em nível municipal. Assim, não pode o Poder Legislativo do Município dispor por iniciativa de seus membros de matéria cuja iniciativa privativa é reservada ao Poder Executivo. A hipótese será de inconstitucionalidade formal da lei, em face do vício de iniciativa, sendo atacada por via da ação direta de inconstitucionalidade junto ao Tribunal de Justiça do Estado.(...)*

**Competências do Executivo Municipal:** *Competem ao Poder Executivo do Município, chefiado pelo Prefeito Municipal, os assuntos de administração e de prestação dos serviços públicos. A Lei Orgânica do Município definirá em detalhes as competências do Poder Executivo, em atenção às normas*

---

<sup>4</sup> Miragem, Bruno e Zimmer Júnior, Aloísio. Comentários à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, FORENSE, 2010, p. 40/41.



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

pgj@mprs.mp.br

*federais e estaduais obrigatórias. em simetria com as regras atinentes à União e aos Estados, pertencem ao Executivo determinadas prerrogativas como o poder de iniciativa em matérias que disponham sobre a estrutura da Administração ou que impliquem aumento de despesa.(...)”*

Nesta 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 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.*



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

pgj@mprs.mp.br

*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)*

*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*



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

*EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065371296, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 14/09/2015)

**3. Pelo exposto**, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência integral da presente ação direta de inconstitucionalidade, mantendo-se *in totum* a liminar deferida nas fls. 41/49.

Porto Alegre, 19 de dezembro de 2018.

**CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,**  
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

AAM/LBC