



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

PROCESSO N.º 70083458323 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
CAXIAS DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATORA: DESEMBARGADORA MATILDE CHABAR
MAIA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar n.º 590, de 04 de dezembro de 2019, do Município de Caxias do Sul, que ‘acresce dispositivo à Lei Complementar n.º 377, de 22 de dezembro de 2010, que consolida a legislação relativa ao Código de Posturas do Município’. 1. Eventual incompatibilidade material entre a legislação em relevo e o Plano Diretor Municipal (ainda em fase de reformulação) e o Código de Obras do Município que, acaso ocorrente, se dá no plano infraconstitucional, da legalidade das normas, de forma que escapa aos limites cognitivos da ação constitucional em apreço. 2. Lei oriunda do Poder Legislativo, com teor muito semelhante a outra norma, do mesmo Município, recentemente declarada inconstitucional pelo Órgão Especial desse Tribunal de



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

*Justiça. Instituição de hipóteses de mitigação das regras para concessão de alvará de licença municipal. Vício de iniciativa. 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 PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Caxias do Sul**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei Complementar n.º 590, de 04 de dezembro de 2019, do Município de Caxias do Sul, que *acresce dispositivo à Lei Complementar n.º 377, de 22 de dezembro de 2010, que consolida a legislação relativa ao Código de Posturas do Município*, por afronta ao disposto nos artigos 1º, 5º, 8º, 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos III e VII, 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 - organização e funcionamento da administração pública -, é privativa do Chefe do Poder Executivo. Apontou, ainda, a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Acrescentou a ocorrência de mácula material de inconstitucionalidade, por violação aos preceitos da razoabilidade e da proporcionalidade. Referiu que a



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

lei em comento está em desacordo com o Plano Diretor Municipal e com o Código de Obras do Município. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/14). Juntou documentos (fls. 15/285). Posteriormente, regularizou a sua representação processual (fls. 293/295).

A liminar pretendida foi deferida (fls. 311/316).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 337/338).

A Câmara Municipal de Vereadores de Caxias do Sul, devidamente notificada, prestou informações. Asseverou a constitucionalidade da normativa inquinada, salientando que a lei apenas estabelece procedimentos para a concessão de licença provisória para empreendimentos, temática que não estaria inserida dentre as hipóteses de reserva legislativa do Poder Executivo. Colacionou precedente jurisprudencial que entende aplicável ao caso. Pugnou pela improcedência da ação (fls. 341/344 e documentos das fls. 345/348).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. A Lei Complementar n.º 590, de 04 de dezembro de 2019, do Município de Caxias, de origem parlamentar¹, encontra-se assim redigida:

¹ Conforme documentos das fls. 16/20.



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

LEI COMPLEMENTAR N° 590, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2019.

Acréscie dispositivo à Lei Complementar n° 377, de 22 de dezembro de 2010, que consolida a legislação relativa ao Código de Posturas do Município.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL. Faço saber, atendendo as disposições do artigo 53, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, que o Poder Legislativo manteve e eu promulgo a seguinte Lei Complementar.

Art. 1º Acresce o art. 60-B ao Título IV, Capítulo I, DOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, INDUSTRIAIS E PROFISSIONAIS, da Lei Complementar n° 377, de 22 de dezembro de 2010, com a seguinte redação:

"Art. 60-B. O alvará de licença será concedido provisoriamente ou em caráter definitivo. (AC)

§ 1º A ausência de carta de habite-se não obsta a concessão de alvará de licença provisória para estabelecimentos já consolidados e que possuam alvará de licença e busquem renovação deste, sem alterar a razão social e seu Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, e de estabelecimentos novos que busquem sua primeira licença. (AC)

§ 2º O alvará de licença provisória será liberado pelo período de 2 (dois) anos e poderá ser prorrogado. (AC)

§ 3º Nos casos em que a edificação não possua carta de habite-se, deverá ser apresentado à Municipalidade Laudo Técnico que ateste que a referida pode ser habitada e Laudo de PPCI do Corpo de Bombeiros. (AC)

§ 4ª O proprietário da edificação em que se localize o estabelecimento já consolidado que não possua carta de habite-se terá prazo de 2 (dois) anos, após a liberação do alvará provisório, para encaminhar junto à Municipalidade a regularização da referida carta, podendo o prazo ser prorrogado. (AC)

§ 5º As edificações localizadas em áreas desprovidas de regulação fundiária e imobiliária terão prazo de até 1



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

(um) ano, após a regularização da área, para buscar a regularização. (AC)

§ 6º O alvará de licença provisória das áreas de que trata o § 5º deste artigo será renovado até que as regularizações fundiária e imobiliária estejam concretizadas por parte da Municipalidade, respeitando-se o § 3º deste dispositivo. (AC)

§ 7º O alvará de licença provisória será concedido para estabelecimentos localizados em imóveis que já contem com carta de habite-se, com categoria diferente da já exercida ou a ser exercida, respeitando-se os §§ 2º, 3º e 4º deste dispositivo e o Plano Diretor Municipal. (AC)

§ 8º Para a obtenção de alvará de licença provisória, deverá ser respeitada a legislação que trata das Zonas das Águas, conforme Plano Diretor Municipal. (AC)

§ 9º Excluem-se da liberação do alvará provisório os estabelecimentos cuja edificação esteja localizada em áreas de risco. (AC)"

Art. 2º Revoga-se a Lei Complementar nº 582, de 20 de maio de 2019.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação. Caxias do Sul, 4 de dezembro de 2019; 144º da Colonização e 129º da Emancipação Política.

3. A presente ação direta de inconstitucionalidade merece prosperar.

3.1. Inicialmente, calha registrar que a norma ora sob exame é muito semelhante (quase idêntica) à Lei Complementar Municipal n.º 582, de 20 de maio de 2019, de Caxias do Sul, recentemente declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. O acórdão restou assim ementado:



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N.º 582, DE 20 DE MAIO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL, QUE 'ACRESCE DISPOSITIVO À LEI COMPLEMENTAR Nº 377, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2010, QUE CONSOLIDA A LEGISLAÇÃO RELATIVA AO CÓDIGO DE POSTURAS DO MUNICÍPIO'. Lei oriunda do Poder Legislativo. Instituição de hipóteses de mitigação das regras para concessão de alvará de licença municipal. Vício de iniciativa. Lei que padece de vício formal, na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Violação aos artigos 5º, 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. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081677007, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 30-09-2019)

3.2. E, em relação à norma impugnada no presente feito, observa-se que o Poder Legislativo, uma vez mais, legislou sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa, na medida em que modificou os parâmetros legais para a autorização de concessão de alvará de licença municipal - excepcionando a legislação de regência (Código de Posturas Municipal) e abrandando as exigências nela instituídas.

Nessa ordem, a norma telada invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao disciplinar matéria eminentemente administrativa, inerente ao poder de polícia municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos III e VII,



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

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:

(...)

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.

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade da legislação impugnada, visto que institui hipóteses de mitigação das regras para concessão de alvará de licença municipal, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.



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

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.

Na mesma toada, os seguintes precedentes do Tribunal Pleno Estadual:

*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 n° 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,*



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

Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em: 26-09-2011)

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)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. LEI MUNICIPAL QUE DESOBRIGA O EMPREENDEDOR DE LEGALIZAR SEU IMÓVEL IRREGULAR PARA FINS DE OBTENÇÃO DE ALVARÁ PROVISÓRIO, FIXANDO PRAZO DE 30 DIAS PARA QUE O PODER EXECUTIVO REGULAMENTE ESSA ISENÇÃO. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, "CAPUT", 10, 60, INCISO II, ALÍNEA "D", E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JUGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70050618008, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em: 11-03-2013)

Em arremate, a apontada incompatibilidade material entre a legislação em relevo e o Plano Diretor Municipal (ainda em fase de reformulação) e o Código de Obras do Município, porventura ocorrente, se dá no plano infraconstitucional, da legalidade das normas, de forma que escapa aos limites cognitivos da ação



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

constitucional em apreço. De qualquer sorte, como bem assinalado na peça vestibular, a norma em tela, porquanto menos restritiva, está na contramão da tendência atualmente adotada no ordenamento jurídico, de criar sistemas e mecanismos que permitam melhor fiscalizar o atendimento dos requisitos para funcionamento de estabelecimentos comerciais e industriais, visando a coibir novas ocorrências deletérias, como o citado “Caso Kiss”.

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

Porto Alegre, 2 de março de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

BHJ/BSB/CLM