



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5170502-03.2025.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Processo Legislativo

RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA

AUTOR: MUNICÍPIO DE ENCANTADO / RS

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Prefeito do Município de Encantado, visando à declaração de inconstitucionalidade formal do artigo 79-A da Lei Municipal nº 2.019/1999, na redação que lhe foi conferida pela Lei Complementar nº 5.210, de 19 de maio de 2025. Sustenta o proponente que a aludida norma, de origem legislativa parlamentar, ao dispor sobre a fiscalização dos horários de funcionamento das empresas, invadiu a competência privativa do Poder Executivo para dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, violando, assim, os artigos 13, inciso I; 60, inciso II, alínea "d" e 82, inciso VII, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como o princípio da separação dos poderes. Narra que a Lei Municipal nº 5.210/2025 foi promulgada em resposta a procedimentos do Ministério Público, que investigam perturbação do sossego e poluição sonora no município, e que a nova legislação, ao isentar estabelecimentos de responsabilidade por fiscalização em locais públicos e ao proibir a fiscalização de horários de funcionamento, interfere diretamente na capacidade do Executivo de exercer o poder de polícia administrativa, essencial para a garantia do sossego público e da ordem. Aduz que a interferência legislativa na organização administrativa do Poder Executivo municipal configura inconstitucionalidade formal insanável, com potencial para desrespeitar a autonomia e a harmonia entre os poderes. Diante disso, pugna pela concessão de medida liminar para suspender a eficácia do artigo 79-A da Lei Municipal nº 2.019/1999 até o julgamento final da ação, com a consequente declaração de sua inconstitucionalidade.

Foram juntados parecer do Ministério Público [11.1], manifestações da Câmara de Vereadores de Encantado-RS [21.1] e do do Procurador-Geral do Estado [20.1].

No parecer, o Ministério Público opinou pelo deferimento da liminar.

É o breve relatório.

VOTO

Colegas.

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade veicula arguição de vício formal na Lei Complementar nº 5.210, de 19 de maio de 2025, do Município de Encantado, a qual alterou o Código de Meio Ambiente e Posturas do município, introduzindo o artigo 79-A, que estabelece que:



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Não haverá fiscalização do Poder Público Municipal quanto aos horários de funcionamento das empresas, ressalvadas as regras legais específicas e setoriais.

O proponente, Prefeito Municipal, alega que tal norma, por ter origem no Poder Legislativo, invadiu a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, em frontal desrespeito à Constituição Estadual.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu artigo 60, inciso II, alínea "d", estabelece serem de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

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.

Por força do princípio da simetria, essa competência legislativa se reproduz nos Municípios, cabendo ao Prefeito, como Chefe do Poder Executivo local, a iniciativa privativa para legislar sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, conforme o artigo 82, inciso VII, da mesma Carta Estadual, aplicável aos Municípios por meio do artigo 8º, que garante a autonomia municipal e determina a observância dos princípios constitucionais.

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente: VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

[...]

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.

O artigo 13, inciso I, da referida Constituição Estadual, por sua vez, atribui ao Município a competência para exercer o poder de polícia administrativa em matérias de interesse local, incluindo a proteção ao meio ambiente e ao sossego.

Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado: I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;

A norma impugnada, ao proibir a fiscalização do Poder Público Municipal quanto aos horários de funcionamento das empresas, ainda que com a ressalva de “regras legais específicas e setoriais”, interfere diretamente na prerrogativa do Poder Executivo de organizar e executar as políticas públicas de sua competência, dentre elas, a fiscalização do cumprimento das normas de posturas e de proteção ao sossego público.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

A questão da fiscalização de horários de funcionamento de estabelecimentos comerciais, especialmente em relação ao impacto sonoro e à perturbação do sossego, está intrinsecamente ligada à organização administrativa do município e ao exercício do poder de polícia, matéria que, indiscutivelmente, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Ao ditar que “não haverá fiscalização”, o Legislativo Municipal extrapolou sua função normativa geral e abstrata, adentrando em matéria de gestão administrativa e de concretização de políticas públicas.

No caso concreto, a Lei Municipal nº 5.210/2025, ao alterar o Código de Meio Ambiente e Posturas, com a introdução do artigo 79-A, parece ter o condão de obstar o regular exercício do poder de polícia administrativa municipal quanto à fiscalização dos horários de funcionamento das empresas, o que, em última análise, pode impactar a proteção ao sossego público e ao meio ambiente, competências expressamente atribuídas ao município.

A justificativa apresentada pela Câmara Municipal, de que a norma visa a harmonizar a legislação com a Lei de Liberdade Econômica e a garantir segurança jurídica aos empreendedores, não afasta o vício formal de iniciativa, se de fato houve invasão de competência. A análise sobre a constitucionalidade material da norma, ou seja, se ela de fato restringe ou não o poder de polícia do município de forma indevida ou se está em conformidade com a legislação federal, será realizada em momento oportuno. Contudo, para a concessão da liminar, é suficiente a constatação da plausibilidade do vício formal alegado, com a possibilidade de grave dano à ordem administrativa e jurídica.

O *fumus boni iuris* resta evidenciado pela aparente contrariedade da norma impugnada aos preceitos constitucionais relativos à iniciativa legislativa e à separação de Poderes, conforme já extensamente debatido. A matéria atinente à organização administrativa e ao exercício do poder de polícia é de iniciativa privativa do Poder Executivo, e a norma em questão parece adentrar nessa seara, de modo a conferir relevância aos fundamentos da pretensão autoral.

O *periculum in mora*, por sua vez, decorre da possibilidade de que, durante a tramitação da ação, a Lei Municipal nº 5.210/2025 produza efeitos concretos, obstando a atuação fiscalizatória do Poder Executivo municipal em matéria de horários de funcionamento de estabelecimentos, com potencial impacto na proteção do sossego público e na qualidade de vida da população, como indicam as investigações do Ministério Público. A manutenção de uma norma que, em tese, fragiliza o poder de polícia municipal em temas sensíveis como a poluição sonora pode gerar transtornos à coletividade e dificultar a repressão a condutas lesivas à ordem pública e ao bem-estar social.

Em acréscimo, adoto os fundamentos do parecer do Ministério Público [11.1].
In verbis:

Está-se, ao menos à ótica do Ministério Público, diante de inequívoca inconstitucionalidade por vícios formal e material.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

*A uma, porque não havia espaço para a iniciativa legislativa parlamentar, na medida em que, segundo dispõem o artigo 60, inciso II, alínea "d", e o artigo 82, incisos II, III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, caput, da referida Carta, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, in verbis:
[...]*

A duas, porque o dispositivo objurgado implica violação ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual². Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do referido preceito.

Dessa forma, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

[...]

A três, porque o dispositivo proíbe o exercício do poder de polícia quanto ao horário de funcionamento das empresas municipais, em matéria que pode ter significativos reflexos sobre a tutela do meio-ambiente e sossego público (poluição sonora), violando, destarte, de maneira frontal, o artigo 13, inciso I, da Constituição Estadual, in verbis:

[...]

Ademais, a cláusula final do dispositivo – ressalvadas as regras legais específicas e setoriais – não tem o condão de afastar a inconstitucionalidade flagrante. A expressão é manifestamente vaga e imprecisa, gerando grave insegurança jurídica e esvaziando a eficácia do poder de polícia administrativa, que depende de normas claras para ser exercido. Em sua essência, a norma ataca o núcleo da fiscalização de posturas ligada à tutela do sossego público, que é justamente a verificação dos horários de funcionamento dos estabelecimentos. Ao proibir a fiscalização sobre a regra geral (o horário), a exceção se torna de difícil ou impossível aplicação.

De todo modo, ainda que assim não o fosse, o vício de iniciativa persistiria de forma insanável, uma vez que a Câmara Municipal, ao legislar sobre o "como" e o "quando" a fiscalização deve (ou não) atuar, dispôs diretamente sobre o funcionamento da administração municipal, matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme já antes apontado.

Presente, portanto, a verossimilhança das alegações está demonstrada.

O risco na demora, a seu turno, é evidente, diante da vedação à atividade fiscalizatória do Poder Executivo Municipal, com claros e imediatos prejuízos aos moradores do município (que poderão ser afetados em seus direitos ao descanso e lazer).

Diante disso, a suspensão liminar da eficácia do dispositivo legal é medida que se impõe para evitar a consolidação de situações fáticas decorrentes de uma lei potencialmente inconstitucional.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Assim, presentes os requisitos autorizadores da concessão da medida cautelar, impõe-se o deferimento do pedido para suspender a eficácia do artigo 79-A da Lei Municipal nº 2.019/1999, na redação dada pela Lei Complementar nº 5.210/2025, até o julgamento final desta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Posto isso, com fundamento nos artigos 13, I; 60, II, "d" e 82, VII, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e em observância aos princípios da separação e harmonia dos Poderes, voto por: **a) deferir o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 79-A da Lei Municipal nº 2.019/1999**, do Município de Encantado, na redação que lhe foi conferida pela Lei Complementar nº 5.210, de 19 de maio de 2025, determinando-se a comunicação desta decisão à Câmara Municipal de Encantado e ao seu Presidente, bem como ao Procurador-Geral do Estado, para que prestem as informações pertinentes no prazo legal; **b) determinar a intimação do Procurador-Geral de Justiça para manifestação**, se assim entender necessário; **c) aguardar o retorno dos autos para julgamento de mérito** da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Documento assinado eletronicamente por **JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA, Desembargador**, em 16/09/2025, às 13:34:37, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20009083698v4** e o código CRC **b3db983d**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA

Data e Hora: 16/09/2025, às 13:34:37

5170502-03.2025.8.21.7000

20009083698 .V4