



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

**PROCESSO N.º 5170502-03.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ENCANTADO

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE ENCANTADO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE ALBERTO
SCHREINER PESTANA**

PARECER

PEDIDO LIMINAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Município de Encantado. 1. Pedido de suspensão do artigo 79-A da Lei Municipal nº 2.019/1999, que ‘institui o Código de Meio Ambiente e de Posturas do Município de Encantado, e dá outras providências’, com redação dada pela Lei Municipal n.º 5.210, de 19 de maio de 2025. 2. Alegada violação aos artigos 13, inciso I, 60, inciso II, alínea "d", e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual. 3. Verossimilhança e perigo na demora constatados. Dispositivo, oriundo de proposição parlamentar, que obstaculiza o regular exercício do poder de polícia municipal quanto aos horários de funcionamento das empresas. Potenciais danos a direitos fundamentais individuais (privacidade, sossego), sociais (trabalho) e difusos (meio-ambiente) em decorrência da manutenção dos efeitos da norma. **PARECER PELO DEFERIMENTO DO PEDIDO LIMINAR.



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida liminar proposta pelo **Prefeito Municipal de Encantado**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio do **artigo 79-A da Lei Municipal nº 2.019/1999**, que *institui o Código de Meio Ambiente e de Posturas do Município de Encantado, e dá outras providências, com redação dada pela Lei Municipal n.º 5.210, de 19 de maio de 2025*, ambas daquela Comuna, por ofensa aos artigos 13, inciso I, 60, inciso II, alínea "d", e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que o dispositivo impugnado, oriundo de proposição legislativa parlamentar, ao interferir na organização administrativa do Poder Executivo Municipal, imiscuiu-se na competência privativa constitucionalmente confiada ao Chefe do Poder Executivo. Apontou que a norma impede o exercício do poder de polícia municipal sobre a fiscalização da perturbação do sossego público. Alegou afronta aos princípios da autonomia e separação dos poderes, destacando que *o projeto de lei de origem legislativa vem em resposta à atuação da Promotoria de Justiça de Encantado, pontualmente ao procedimento administrativo nº 01754.001.269/2024, que apura denúncias de perturbação do sossego público no Município de Encantado e cobra do Poder Executivo ações de fiscalização*. Informou que, em decorrência das denúncias, o Poder Executivo havia publicado o Decreto Municipal nº 59/2025, disciplinando a fiscalização da perturbação do sossego público, com ações de fiscalização que



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

incidiram diretamente sobre os estabelecimentos comerciais alvos de denúncias. Postulou a concessão de liminar para *suspensão do artigo 79-A da Lei Municipal nº 2.019/1999 (Código de Meio Ambiente e Posturas)* e, por fim, a procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade do referido dispositivo legal (Petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).

O Exmo. Desembargador-Relator instou a Câmara de Vereadores de Encantado, o Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul e o Procurador-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul a se manifestarem acerca do pedido liminar (Evento 5).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. O dispositivo questionado possui o conteúdo abaixo colacionado:

LEI Nº 2019, DE 17 DE MARÇO DE 1999.

INSTITUI O CÓDIGO DE MEIO AMBIENTE E DE POSTURAS DO MUNICÍPIO DE ENCANTADO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

(...)

Art. 79-A. *Não haverá fiscalização do Poder Público Municipal quanto aos horários de funcionamento das empresas, ressalvadas as regras legais específicas e setoriais. (Redação acrescida pela Lei nº 5210/2025)*

3. Cuida-se de manifestação prévia à apreciação do pedido de suspensão liminar do dispositivo legal questionado.



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

O artigo de lei questionado proíbe a *fiscalização do Poder Público Municipal quanto aos horários de funcionamento das empresas, ressalvadas as regras legais específicas e setoriais*.

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

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*:

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal 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:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;



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

[...]

VII - *dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*

Esse, aliás, o entendimento de Hely Lopes Meirelles¹:

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.

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 inexiste 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

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.

² Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



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

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.

Há ampla jurisprudência desse egrégio Tribunal de Justiça nesse sentido. Indica-se, ilustrativamente, o seguinte precedente:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 6.746/2023. MUNICÍPIO DE ALEGRETE/RS. ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL CARACTERIZADAS. 1. Ação direta de inconstitucionalidade cujo escopo é a retirada do ordenamento jurídico vigente da Lei Municipal nº 6.746/2023, do Município de Alegrete/RS, que inclui parágrafos no artigo 4º da Lei 4.872, de 11 de novembro de 2011, a qual “Institui o Sistema de Estacionamento Rotativo Pago no Município de Alegrete, e dá outras providências”. 2. Caso em que a Câmara Municipal de Vereadores de Alegrete, ao elaborar projeto de lei que versa sobre a instituição do estacionamento rotativo no Município, interferiu na organização e funcionamento da Administração, ferindo os princípios da simetria, da independência e da harmonia dos Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, além de invadir competência do Chefe do Poder Executivo local, a quem compete, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre organização e funcionamento dos órgãos da Administração Pública. Além disso, entende-se configurada inconstitucionalidade material, uma vez que a Câmara de Vereadores legislou sobre matéria administrativa, invadindo a competência reservada ao Prefeito Municipal. 3. Inconstitucionalidades formal e material caracterizadas. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085811032, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 18-10-2024).



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

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*:

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;

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.



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

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).

4. Pelo exposto, manifesta-se o MINISTÉRIO PÚBLICO pelo deferimento do pedido liminar, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 10 de julho de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos³.

RCA

³ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 1.217/2025