



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

**PROCESSO Nº 5343198-79.2024.8.21.7000/RS– TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

**REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ E CÂMARA DE
VEREADORES DE GRAVATAÍ**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ANTONIO VINICIUS
AMARO DA SILVEIRA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Gravataí. Lei nº 4.391, de 25 de novembro de 2021, que ‘institui no Município de Gravataí-RS o Programa de Redução Gradativa dos Veículos de Tração Animal (VTAs) com a inserção social dos condutores ou proprietários e dá outras providências’. **1. Vício de iniciativa. Matéria administrativa. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Violação aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual. 2. Inaplicabilidade do Tema nº 917 do STF. Efetiva inovação nas atribuições de órgãos administrativos. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO.**



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei nº 4.391, de 25 de novembro de 2021**, que *institui no município de Gravataí-RS o Programa de Redução Gradativa dos Veículos de Tração Animal (VTAs) com a inserção social dos condutores ou proprietários e dá outras providências, do Município de Gravataí*, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual (Petição inicial e documentos que a instruem encontram-se juntados no EVENTO 1).

A peça exordial foi recebida (EVENTO 4).

Citado, o Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa dos atos normativos, nos termos do artigo 95, §4º, da Constituição Estadual, *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (EVENTO 12).

A entidade Princípio Animal postulou a sua habilitação no feito como *amicus curiae* (EVENTO 13). Após o deferimento deste pleito (EVENTO 17), apresentou as contribuições que reputou pertinentes (EVENTO 31).

A Câmara de Vereadores de Gravataí, em suas informações, alegou, inicialmente, que a norma goza de presunção



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

de constitucionalidade, devendo ser preservada sempre que houver uma interpretação compatível com a Constituição. Sustentou a inexistência de vício de iniciativa, sob o fundamento de que a lei não interfere nas atribuições ou no funcionamento das secretarias e órgãos do Poder Executivo. Asseverou, nesse sentido, que a matéria se amolda ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, consolidado no Tema de Repercussão Geral nº 917, o qual estabelece que *não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos*. Argumentou, ainda, que os encargos previstos na norma são inerentes ao funcionamento de órgãos públicos já existentes e que a legislação visa concretizar direitos fundamentais, como a proteção ao meio ambiente e direitos sociais, em observância ao princípio da vedação ao retrocesso. Por fim, ressaltou que o próprio Pleno deste Tribunal de Justiça, ao julgar caso análogo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70030187793, já teria afastado o vício formal. Diante disso, pugnou pela total improcedência da ação. (EVENTO 14).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que o Procurador-Geral do Estado, citado para oferecer defesa texto legal questionado,



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

restringiu sua intervenção ao argumento formal de que este conta com presunção de constitucionalidade.

A seu turno, o Município de Gravataí, buscando contrapor-se à tese vertida na inicial, arazoou que a lei municipal não padeceria de vício de iniciativa, porquanto estaria em conformidade com o Tema de Repercussão Geral nº 917 do Supremo Tribunal Federal. Nessa linha, defendeu que a norma não trata da estrutura ou de novas atribuições de órgãos municipais, mas apenas prevê encargos inerentes à estrutura administrativa já existente para concretizar direitos fundamentais, como a proteção ao meio ambiente e a qualificação profissional dos condutores. Por fim, amparou sua tese em precedente deste Tribunal de Justiça que, em caso análogo, teria afastado a inconstitucionalidade formal.

A despeito de respeitáveis, os argumentos não merecem prosperar.

O mencionado Tema 917, estabelece que *não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)*.

Ocorre que, no caso, **a norma municipal dispõe sobre estrutura e atribuições de órgãos públicos**. A literal interpretação dos artigos da lei impugnada conduz o leitor a essa conclusão. Vejamos.



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

Efetivamente, ao se analisar o texto da norma, percebe-se que o legislador municipal ultrapassou um objetivo a ser perseguido – o que seria legítimo –, detalhando o *modus operandi* da política pública, o que caracteriza estar se imiscuindo na seara da gestão administrativa. A título exemplificativo, pode-se citar:

- A designação da Fundação Municipal de Meio Ambiente (FMMA) como órgão executor central do programa, com a incumbência expressa de realizar o cadastramento social dos condutores, a identificação e microchipagem dos animais, e a promoção de avaliações veterinárias (Art. 1º, incisos I, II, III e IV).
- A definição da FMMA como o *órgão responsável pelo cumprimento desta lei* e com competência para realizar apreensões (Art. 18), o que representa uma clara estipulação da atribuição de um órgão da administração indireta por parte do Poder Legislativo.
- A imposição de um modelo de gestão para a fiscalização, ao determinar que esta será feita *em parceria* pela FMMA com outras três Secretarias Municipais (SMAA, SMASP e SEMURB) (Art. 17), interferindo na organização e na articulação da atividade administrativa, que compete ao Chefe do Executivo, estabelecendo atribuições a diversas pastas.
- O detalhamento de procedimentos de apreensão e destinação de bens, estabelecendo que a FMMA atuará como depositária dos veículos (Art. 5º), definindo o valor e a forma de cobrança de diárias (Art. 8º, §3º) e o modo de aplicação de multas (Art. 15, §3º).



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

- A pormenorização dos procedimentos a serem adotados com os animais apreendidos, incluindo a obrigação de castração dos machos (Art. 10, IV) e as regras para sua destinação final, como a doação ou a eutanásia (Art. 11).

Ademais, o precedente indicado pela Câmara de Vereadores (ADI nº 70030187793), sufragado há mais de uma década e meia, não tem o condão de infirmar os argumentos elencados pelo proponente, visto que, no julgado, o Tribunal de Justiça compreendeu não ser inconstitucional *a lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que não atribui ao Poder Executivo quaisquer ônus*, o que não é, como visto, o caso dos autos, que, repisa-se, dispõe expressamente sobre atribuições ao Poder Executivo local.

3. Assim, permanece hígido o arrazoado delineado na inicial.

O ato legislativo em exame teve leito em projeto de iniciativa parlamentar¹, e, como tal, padece de mácula formal de inconstitucionalidade, diante da inobservância, por parte da Câmara de Vereadores local, do espaço legislativo reservado, de forma privativa, ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

¹ Projeto de Lei nº 92/2021, de proposição da Vereadora Marcia Becker Marco Barbosa (em anexo)



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

Como se destacou na exordial, incontroversa a possibilidade de os municípios disporem sobre transporte e trânsito quando prevalecer, na hipótese, o interesse exclusivamente local, este proceder não enseja violação ao disposto no artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal².

Isto porque, a Constituição Federal atribui competência à União para legislar sobre *trânsito e transporte* (artigo 22, inciso XI). Neste cenário, cumprindo o comando constitucional, a União instituiu o Código de Trânsito Brasileiro - CTB, o qual prevê um Sistema Nacional de Trânsito, em seu Capítulo II, que atribui aos três entes da federação competências legislativas e administrativas na matéria.

Por conseguinte, o ordenamento jurídico pátrio chancela a regulamentação pela municipalidade da matéria sob lupa, nos termos do artigo 30 da Constituição Federal:

*Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

No entanto, tem-se que a Câmara Municipal de Vereadores de Gravataí, ao deflagrar o processo legislativo sobre circulação viária, temática sobre a qual se debruça a lei questionada, invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, dispondo sobre matéria nitidamente administrativa.

² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:(...)
XI - trânsito e transporte;



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

Com efeito, independentemente da compatibilidade do conteúdo normativo *sub judice* com o interesse público ou com o bem comum, o sistema viário municipal é questão que demanda gestão administrativa, não podendo ser disciplinado ao influxo exclusivo da visão episódica dos parlamentares. A complexidade da referida estrutura exige planejamento, gestão, acompanhamento, execução e correção de decisões. Portanto, a regulação da matéria é essencialmente afeita ao Poder Executivo.

Eis o escólio de Hely Lopes Meirelles³:

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

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, 1993, p. 438/9.



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

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.

Medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo *adjuvandi causa*, ou seja, tão somente a título de colaboração.

Em comentário ao artigo 84, inciso VI, da Constituição Federal, com conteúdo semelhante ao do artigo 82, VII, da Constituição Estadual, que trata da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, Ives Gandra Martins⁴ assim se pronuncia:

Na competência principal está a de dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública Federal.

A organização é o pré-requisito para o funcionamento - ou o bom funcionamento - da Administração Federal.

Para cuidar de ambos, outorgou o constituinte, quanto às leis, competência privativa para dar início ao processo legislativo, e reiterou o seu direito de dispor sobre os dois fundamentos da Administração Pública. A lei decorrente de sua iniciativa servir-lhe-á de limite para o exercício de suas atribuições.

⁴ MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*, v. 4, t. II, p. 287.



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

O mesmo Ives Gandra Martins⁵ acrescenta:

A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.

Nessa ordem, a normativa telada 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 II, 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, reger-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:

(...)

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.

(...)

⁵ *Op. cit.*, v. 4, t. I, p. 387.



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

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.

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, 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:

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS Nº 4.108/2003 E 7.646/2016. MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL. CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS DE TRAÇÃO ANIMAL. PROGRAMA DE REDUÇÃO GRADATIVA. IMPLEMENTAÇÃO. LEIS DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. 1. A regulamentação do sistema viário municipal e a criação de programa que imponha a alocação de recursos, serviços e servidores da Administração Pública são matérias de iniciativa legislativa privativa do Prefeito, pois dizem respeito à gestão administrativa e ao



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

*funcionamento da Administração municipal. Arts. 8º e 60, II, alíneas 'a' e 'd', da Constituição Estadual. 2. **Afiguram-se inconstitucionais as Leis Municipais 4.108/2003 e 7.646/2016 do Município de Santa Cruz do Sul, de iniciativa do Poder Legislativo, que regulamentaram a circulação e condução de veículos de tração animal, no perímetro urbano do Município, e criaram Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal, impondo atribuições à Administração Pública. Incidente de arguição de inconstitucionalidade julgado procedente.***

(Petição Cível, Nº 70085747475, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 20-04-2023).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA. LEI MUNICIPAL DISPONDO SOBRE PROGRAMA DE REDUÇÃO GRADATIVA DE VEÍCULOS DE TRAÇÃO ANIMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. A Lei - Cachoeirinha nº 4.545, de 12SET19, padece de vício formal na medida em que o Poder Legislativo invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre normas de circulação e tráfego no âmbito do Município, especialmente no que se refere à redução gradativa de veículos de tração animal. 2. Verificada a ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal e, conseqüentemente, afronta aos arts. 8º, caput; 10; 60, II, “d”; e 82, II, III e VII, todos da CE-89, o que autoriza o manejo da presente ação direta de inconstitucionalidade. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.**

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085690279, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 17-03-2023).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.502/2017. MUNICÍPIO DE LAJEADO/RS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, “CAPUT”, 10, 19, “CAPUT”, 60, INCISO II, ALÍNEA “d”, E 82, INCISOS II, III



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

E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. Lei Municipal nº 10.503/2017, do Município de Lajeado/RS, que disciplina a circulação e sinalização de veículos de tração humana (carrinhos de metal para o transporte de produtos recicláveis), no Município de Lajeado, e dá outras providências. 2. Vício de inconstitucionalidade formal configurado, pois nítida a interferência do Poder Legislativo Municipal na organização e funcionamento da Administração Municipal. 3. Violação à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea “d”; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Ofensa ao Princípio da Harmonia e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, “caput”, e 10, da Carta Estadual. Violação dos princípios da razoabilidade, economicidade e eficiência (art. 19, “caput”, CE/89). 4. Mesmo considerando que haverá criação de despesa, assevera-se que a inexistência de previsão nas peças orçamentárias não possui o condão de manchar de inconstitucionalidade material a lei que a cria, conforme entendimento do E. Supremo Tribunal Federal (ADI nº 3599). A falta de dotação ou previsão orçamentária impede seja implementada a ação, programa ou projeto previsto na lei, mas não geraria a inconstitucionalidade por si só. No caso, a inconstitucionalidade, conforme já apontado, decorre do vício formal de iniciativa, por se tratar de matéria cuja iniciativa é reservado ao Chefe do Poder Executivo Municipal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085255586, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 10-12-2021)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 10.882/19. MUNICÍPIO DE LAJEADO. TRÂNSITO. E INICIATIVA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. É de exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa quanto a leis regulando o trânsito em vias públicas, por competir ao Prefeito a administração dos bens públicos municipais.

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083594887, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 30-04-2020)



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 4º, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI MUNICIPAL N. 4.849/2011, DO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO. PROIBIÇÃO DE ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES EM VIAS PÚBLICAS, NUM RAIOS DE 100 METROS DE POSTOS DE COMBUSTÍVEIS, EM DETERMINADOS HORÁRIOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. *Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, artigo de lei municipal, proposta pelo Poder Legislativo, que proíbe o estacionamento de veículos automotores em vias públicas, num raio de 100 metros dos postos de combustíveis, em determinados horários, 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. Ademais, certo é que, ao instituir a proibição de estacionamento, a norma impugnada cria a inerente atividade de fiscalização para a Administração Pública, porém são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e 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 70068602804, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 28-11-2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAIBATÉ. LEI MUNICIPAL Nº 2.558/2014. ALTERAÇÃO À FORMA DE CIRCULAÇÃO VIÁRIA EM DETERMINADAS RUAS DA CIDADE. PRELIMINAR DE EXTINÇÃO DA AÇÃO POR FALTA DE ABSTRAÇÃO E GENERALIDADE DA NORMA. REJEIÇÃO. MÉRITO.



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

MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. MEDIDA QUE, ADEMAIS, GERA DESPESAS NÃO PREVISTAS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS OU NO ORÇAMENTO ANUAL DO MUNICÍPIO. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. 1. Preliminar rejeitada, pois, conforme bem assentado pelo douto Procurador-Geral de Justiça em seu parecer, "as normas impugnadas estabelecem norma gerais de trânsito em ruas do Município, que se aplicam a todos os seus potenciais usuários, razão pela qual se qualificam como normas gerais e abstratas, passíveis de sofrerem controle abstrato de constitucionalidade". 2. É inconstitucional a Lei n° 2.558/2014 do Município de Caibaté, que alterou a forma de circulação viária em determinadas ruas daquela cidade, alterando o sistema de preferência de passagem até então em vigor. 2. Compete, forma exclusiva a privativa, ao Chefe do Poder Executivo local dispor sobre o sistema viário local. Afronta aos artigos 8º, 10, 60, II, "d", 82, II, III e VII, todos da Constituição Estadual 3. Além disso, a medida gera despesas não previstas na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento anual, onerando, assim, os cofres municipais. Afronta aos artigos 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, ambos da Constituição Estadual. PRELIMINAR DE EXTINÇÃO DO PROCESSO REJEITADA E AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70063146203, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 06/07/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.527, DE 13 DE AGOSTO DE 2013, DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE IGREJINHA. LEI QUE ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE ESTACIONAMENTOS DE BICICLETAS (BICICLETÁRIOS) EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS, PRIVADOS E NOS EQUIPAMENTOS URBANOS COLETIVOS. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. TEMÁTICA QUE TOCA À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO



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

DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. IMPLICAÇÃO DE GASTOS NÃO PREVISTOS NAS LEIS ORÇAMENTARIAS ANUAIS. VÍCIO DE ORDEM MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 2º DA CRFB (C/C O ART. 1º, FINAL, DA CERGS), 5º, CAPUT, 8º, CAPUT (C/C O ART. 3º, CAPUT, DA LOM), 10, 60, INC. II, AL. "D", 82, INCS. II, III E VII, 149, INCS. I, II E III, E 154, INCS. I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL. PEDIDO DECLARATÓRIO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70057492258, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Catarina Rita Krieger Martins, Julgado em 23/11/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.774/14 DO MUNICÍPIO DE ARROIO GRANDE, DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. LEI AUTORIZATIVA À INSTITUIÇÃO DE ESTACIONAMENTO OBLÍQUO EM DETERMINADAS VIAS URBANAS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. É inconstitucional a Lei 2.774, de 28.08.14, do Município de Arroio Grande, que autoriza a instituição de estacionamento oblíquo em determinadas vias urbanas daquele município, porque padece de vício de origem. O simples fato de se tratar de lei autorizativa não afasta o vício de iniciativa. Estratégia de membros do Legislativo, para afastar o vício de iniciativa, visando angariar simpatia do eleitorado, mesmo sabendo não se tratar de matéria de sua competência. A referida lei, de iniciativa do Poder Legislativo, fere a harmonia e a independência entre os Poderes, porquanto dispõe sobre o sistema viário municipal, cuja competência é exclusiva e privativa do Chefe do Poder Executivo local. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061698494, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 15/12/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 61 A 65 DA LEI N. 4539/2009 DO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO.



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

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. CRIAÇÃO DE DESPESA PARA A ADMINISTRAÇÃO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Observada a inconstitucionalidade formal e material, cumpre não só reconhecê-la, como também declarar a inconstitucionalidade das normas que deram origem àquela sob análise. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.
(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70041355934, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Julgado em 06/06/2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.464/06, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, QUE REGULAMENTA O TRÁFEGO DE VEÍCULOS DE TRACÇÃO ANIMAL NO PERÍMETRO URBANO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA DE TRÂNSITO E TRANSPORTE (CF, ART. 22, XI), OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS MUNICÍPIOS (CE, ART. 8º). LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR. REJEIÇÃO DE VETO, PROMULGAÇÃO PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL, TAREFAS RESERVADAS À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. VIOLAÇÃO DAS REGRAS INSERTAS NOS ARTIGOS 10, 60, II, d, 61, I, e 82, III e VII. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70019809953, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em: 15-10-2007)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROIBIÇÃO DE TRÂNSITO DE VEÍCULOS MOVIDOS À TRACÇÃO ANIMAL NO PERÍMETRO URBANO DA CIDADE. INTERESSE LOCAL PREPONDERANTE, NO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA, VISANDO MELHORIA NO TRÂNSITO LOCAL. PREPONDERÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR. NORMA QUE, PROÍBE O TRABALHO QUE ACARRETE MAUS TRATOS AOS ANIMAIS, EM CONSONÂNCIA COM O DISPOSTO NO ARTIGO 225, VII, DA CF. O Município tem



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

competência para ordenar o trânsito urbano, que é matéria de seu interesse local, bem como o transporte, nos termos do que permite o artigo 30, I e V, da CF. A utilização de animais no perímetro urbano em veículos de tração, nas hipóteses previstas no artigo 1º, caput, da Lei 4.227/07 interessa à municipalidade e aos munícipes, visando, obviamente, facilitar o tráfego na cidade, no exercício do poder de polícia, preponderando o interesse público sobre o particular. Proibição de maus tratos aos animais, com amparo no artigo 23, VI, conjugado com o artigo 225, VII, ambos da Constituição Federal. Inconstitucionalidade, todavia, de dispositivos, como o do parágrafo único do art. 2º, o do art. 3º, e o do parágrafo único do art. 7º, que traduzem confisco. Por igual, invalidade do art. 10, por consignar isenção de responsabilidade do município à margem das normas que regulamentam a espécie. Arts. 5º, XXII e art. 170, II da Carta Federal, arts. 43 e 186 do Código Civil. Ação julgada parcialmente procedente, com a proclamação da invalidade do parágrafo único do art. 2º, do art. 3º, do parágrafo único do art. 7º e do art. 10. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM PARTE, POR MAIORIA.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70024563785, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Redator: Vasco Della Giustina, Julgado em: 29-09-2008)

Por tais considerações, mostra-se inarredável proceder à declaração de inconstitucionalidade da **Lei nº 4.391, de 25 de novembro de 2021**, do Município de Gravataí.

3. Pelo exposto, requer a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS seja julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico da **Lei nº 4.391, de 25 de novembro de 2021**,



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

que institui no município de Gravataí-RS o Programa de Redução Gradativa dos Veículos de Tração Animal (VTAs) com a inserção social dos condutores ou proprietários e dá outras providências, do **Município de Gravataí**, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual.

Porto Alegre, 30 de julho de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁶.

AABSC

⁶ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ.
SUBJUR Nº 1368/2024