



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

**PROCESSO Nº 5195099-36.2025.8.21.7000 – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE CAPÃO DO LEÃO

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
CAPÃO DO LEÃO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ROBERTO CARVALHO
FRAGA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Capão do Leão. Lei nº 2.423, de 09 de junho de 2025, de iniciativa parlamentar, que ‘dispõe sobre a cessão de equipamentos públicos para atividades esportivas e comunitárias no município e dá outras providências’. Vício de iniciativa. Matéria administrativa. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Violação aos artigos 10, 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. Precedentes jurisprudenciais.
PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.



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 proposta pelo **Prefeito Municipal de Capão do Leão**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 2.423/2025**, de 09 de junho de 2025, que *dispõe sobre a cessão de equipamentos públicos para atividades esportivas e comunitárias no município e dá outras providências*, daquela Comuna, por ofensa aos artigos 5º, 8º, 19, 60, inciso II, alínea “d”, todos da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que a Lei Municipal impugnada, oriunda de proposição legislativa parlamentar, ao instituir serviço a ser desempenhado pelo Poder Executivo e dispor sobre organização e funcionamento da administração, imiscuiu-se na iniciativa legislativa constitucionalmente confiada ao Chefe do Poder Executivo, criando indevidamente atribuições para a Administração Pública Municipal. Postulou a concessão de liminar e, por fim, a procedência integral do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da lei (Petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).

O pedido liminar foi indeferido (Evento 4).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (Evento 13).

A Câmara Municipal de Vereadores de Capão do Leão, devidamente notificada, permaneceu inerte (Evento 14).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.



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

É o breve relatório.

2. A lei municipal impugnada, de origem parlamentar, foi vazada nos seguintes termos:

LEI ORDINÁRIA Nº 2423/2025

Dispõe sobre a cessão de equipamentos públicos para atividades esportivas e comunitárias no município e dá outras providências.

A Presidente da Câmara de Vereadores de Capão do Leão, Estado do Rio Grande do Sul. Faz saber que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e ela promulga a seguinte:

Art. 1º - *Fica autorizado o Poder Executivo Municipal a ceder o uso de equipamentos públicos, como tratores e demais maquinários, para a realização de atividades esportivas, recreativas, culturais e comunitárias, mediante prévia solicitação e atendimento aos critérios estabelecidos nesta Lei.*

Art. 2º - *A cessão dos equipamentos públicos será destinada exclusivamente a:*

- I - Associações comunitárias regularmente constituídas;*
- II - Clubes esportivos e entidades sem fins lucrativos;*
- III - Escolas e instituições educacionais;*
- IV - Órgãos da administração pública para ações de interesse social;*
- V - Projetos esportivos e culturais de reconhecido interesse público.*

Art. 3º - *A solicitação de uso dos equipamentos deverá ser formalizada junto à Secretaria Municipal competente, com antecedência mínima de quinze dias, mediante requerimento que contenha:*

- I - Identificação do solicitante e documento de constituição legal da entidade;*
- II - Descrição detalhada da atividade a ser realizada;*
- III - Local, data e horário previstos para o uso do equipamento;*



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

IV - Responsável pela operação do equipamento, que deverá possuir qualificação adequada;

V - Compromisso de conservação e devolução do bem em perfeito estado.

Art. 4º - A cessão dos equipamentos estará sujeita à disponibilidade e cronograma estabelecido pelo órgão responsável e não poderá comprometer serviços essenciais à administração pública municipal.

Art. 5º - O município poderá exigir a assinatura de um termo de compromisso e responsabilidade pelo uso adequado dos equipamentos, bem como exigir a cobertura de eventuais danos causados pelo uso indevido.

Art. 6º - O descumprimento das regras estabelecidas nesta Lei poderá resultar na suspensão do direito de uso dos equipamentos e na aplicação de penalidades administrativas aos responsáveis.

Art. 7º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Capão do Leão, 09 de junho de 2025.

Presidente Fernanda Ribeiro.

3. Merece integral acolhimento a pretensão deduzida na exordial.

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores de Capão do Leão, ao editar a norma impugnada – autorizando a disponibilização gratuita de equipamentos públicos para o uso em atividades esportivas e comunitárias no Município –, disciplinou matéria cuja iniciativa legislativa incumbia ao Prefeito Municipal, visto que de natureza eminentemente administrativa.

No caso em apreço, não havia espaço para a iniciativa legislativa parlamentar, porquanto - na melhor exegese do artigo 60,



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

inciso II, alínea “d”, e do 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, rege-se 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;

[...]

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

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em



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

caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Esse 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. [...].

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade da legislação impugnada, visto que dispõe sobre matéria e conduta administrativa própria do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

É pacífica a posição do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul pela inconstitucionalidade de proposições legislativas oriundas do Poder Legislativo, quando estas interfiram na atuação administrativa, criando atribuições ao Poder Executivo, conforme ilustram os precedentes a seguir indicados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI A OBRIGATORIEDADE DE ADESIVAÇÃO E NUMERAÇÃO DE VEÍCULOS LOCADOS À PREFEITURA E ÀS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO. ATRIBUIÇÕES NITIDAMENTE EXECUTIVAS.

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



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

*MATÉRIA ATINENTE À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DESTES ÓRGÃO ESPECIAL. 1. **Flagrada ofensa ao princípio da separação dos poderes, na hipótese em que lei de iniciativa parlamentar é editada para regular temática relacionada à organização e ao funcionamento da administração pública, qual seja, a obrigatoriedade de adesivação e numeração de veículos locados à Prefeitura Municipal de Osório e Secretarias Municipais.** 2. **Por tratar-se de matéria essencialmente administrativa, atinente à organização e funcionamento da administração do Poder Executivo municipal, a iniciativa para deflagrar processo legislativo sobre esse tema compete ao prefeito, nos moldes do 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual de 1989. Precedentes deste Órgão Especial. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 51852767220248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 11-10-2024)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVIÇO DE CORTE, PODA E REMOÇÃO DE ÁRVORES. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA. CHEFE DO EXECUTIVO. É inconstitucional a Lei nº 6.710/2023 do Município de Canoas de iniciativa da Câmara Municipal, que autorizou “o Poder Executivo a disponibilizar gratuitamente o serviço de corte, poda e remoção de árvores, para imóveis particulares, onde haja risco de queda e comprometimento de rede elétrica de famílias e/ou pessoas de baixa renda, no âmbito do Município de Canoas”, porquanto **atribuiu novas tarefas à Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Defesa Civil e determinou a realização de despesas pelo Poder Executivo. Isso porque se trata de lei relativa à organização, às atribuições e ao funcionamento da Administração Pública Municipal, cujo processo legislativo se submete à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo. Arts. 8º, 60, II, alínea “d” e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085812477, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,*



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

Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 24-06-2024)

AÇÃO 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. AÇÃO 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)

Necessário, ainda, ressaltar que a lei objurgada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da



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

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 princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, 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.

Por fim, vale gizar que o caráter autorizativo da norma não afasta a constatação de inconstitucionalidade, dado que a indevida intromissão não se descaracteriza, consoante entendimento de há muito consolidado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 2.780/2014. MUNICÍPIO DE ARROIO GRANDE. LEI INSTITUIÇÃO DO CENTRO DE APOIO AO ESTUDANTE. LEI AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que, autorizando a instituição do Centro de apoio ao estudante,

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

estabelece a necessidade de contratação de pessoal vinculada às verbas orçamentárias da secretarias de Saúde e do Trabalho, Habitação e Desenvolvimento Social. Competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, a teor do artigo 60, inciso II, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder, o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes. Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito, não apenas incorre em inconstitucionalidade formal propriamente dita, por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que implica também flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70062021506, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 30-03-2015)

Logo, é caso de procedência da ação.

4. Pelo exposto, manifesta-se o MINISTÉRIO PÚBLICO pela procedência da ação, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 16 de setembro 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 1871/2025