



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

**PROCESSO Nº 5185276-72.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL  
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE OSÓRIO

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE  
OSÓRIO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUIS DALL  
AGNOL**

---

## PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Osório. Lei nº 6.940, de 02 de julho de 2024, que 'estabelece a obrigatoriedade de adesivação e numeração de veículos locados por empresas à Prefeitura Municipal de Osório e Secretarias Municipais com medidas específicas de visibilidade e responsabilidade da empresa locadora pelos custos de adesivação'. Normativa que teve leito em proposição oriunda do Poder Legislativo. Matéria tipicamente administrativa, relativa à gestão e à organização municipal. Vício de iniciativa. Regulamentação que incumbe, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Precedentes jurisprudenciais. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, 'caput', 10, 60, inciso II, alínea 'd', e 82, incisos II, III e*



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

*VII, da Constituição Estadual. PARECER PELA  
PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Osório**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 6.940, de 02 de julho de 2024**, daquela Comuna, que estabelece a *obrigatoriedade de adesivação e numeração de veículos locados por empresas à Prefeitura Municipal de Osório e Secretarias Municipais com medidas específicas de visibilidade e responsabilidade da empresa locadora pelos custos de adesivação*.

O proponente sustentou, em síntese, que a Lei Municipal impugnada, oriunda de proposição legislativa parlamentar, ao instituir a obrigatoriedade de adesivação e numeração de veículos locados por empresas à Prefeitura Municipal de Osório e Secretarias Municipais, bem como impor à Administração Pública Municipal a determinação de medidas específicas de visibilidade, imiscuiu-se na iniciativa legislativa constitucionalmente confiada ao Chefe do Poder Executivo, visto que interferiu na organização e funcionamento da Administração Pública Municipal. Apontou, por fim, violação ao princípio da independência e harmonia entre os poderes. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).

A liminar pretendida foi deferida (Evento 4).



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

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (Evento 19).

A Câmara Municipal de Vereadores de Osório, devidamente notificada, prestou informações. Em suma, sustentou a regularidade do processo legislativo que culminou no ato normativo impugnado e argumentou inexistir afronta à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, porquanto a norma teria por escopo *dar publicidade e transparência aos atos da administração*, e não dispor acerca da organização e funcionamento da Administração Pública. Postulou a improcedência da ação (Evento 21).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

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

***LEI Nº 6.940, DE 02 DE JULHO DE 2024.***

*Obrigatoriedade de adesivação e numeração de veículos locados por empresas à Prefeitura Municipal de Osório e Secretarias Municipais com medidas específicas de visibilidade e responsabilidade da empresa locadora pelos custos de adesivação.*

*O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE OSÓRIO, no uso de suas atribuições legais que lhe confere a Lei Orgânica Municipal e o*



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

*Regimento Interno da Câmara Municipal, faz saber que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e promulga a seguinte Lei:*

*Art. 1º - Fica estabelecida a obrigatoriedade das empresas locadoras de veículos que prestam serviços à Prefeitura Municipal de Osório e Secretarias Municipais de adesivarem e numerarem os veículos locados, de forma visível e permanente, com identificação da instituição contratante.*

*Art. 2º - A adesivação e numeração dos veículos locados deverão seguir as medidas específicas de visibilidade, determinadas pela Prefeitura Municipal, garantido a identificação clara e legível do órgão ou secretaria a qual o veículo está a serviço.*

*Art. 3º - Fica estabelecido que os custos relacionados à adesivação e a numeração dos veículos locados serão de responsabilidade exclusiva da empresa locadora, não podendo ser repassado à Prefeitura Municipal ou às Secretarias.*

*Art. 4º - O descumprimento das disposições desta Lei acarretará às empresas locadoras de veículos as penalidades previstas em regulamento, podendo incorrer multas e até mesmo na rescisão do contrato de locação.*

*Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

**3.** Merece integral acolhimento a pretensão deduzida na exordial.

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores de Osório, ao editar a norma impugnada – instituindo a obrigatoriedade de adesivação e numeração de veículos locados por empresas à Prefeitura Municipal de Osório e Secretarias Municipais; impondo à Administração Pública Municipal a determinação de medidas específicas de visibilidade, e estabelecendo que a inobservância das



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

disposições da lei inquinada deva se sujeitar às penalidades previstas em regulamento estabelecido pelo Poder Executivo –, 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, 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, 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;*

[...]



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

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

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

[...]

*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 matérias e condutas administrativas próprias 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

---

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



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

proposições legislativas oriundas do Poder Legislativo, quando estas interfiram na atuação administrativa, criando atribuições ao Poder Executivo, conforme ilustram os precedentes a seguir indicado:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.643/2022. MUNICÍPIO DE PARAÍSO DO SUL/RS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, “CAPUT”, 10, 60, INCISO II, ALÍNEA “d”, E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 2º E 30, INCISOS I E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. I) Lei Municipal nº 1.643, de 23 de maio de 2022, que determina ao Poder Executivo Municipal o envio de documentos à Câmara Municipal de Vereadores e dá outras providências (ofícios, relatórios, pareceres, memorandos, e documentos afins, que receber do Ministério Público, Tribunal de Contas, Controle Interno, e dos demais órgãos de fiscalização dos âmbitos municipal, estadual e federal, além de 01 (uma) via dos expedientes oriundos dos atos municipais, sendo esses assim entendidos como todas as Leis, portarias, decretos, editais, contratos, medidas provisórias, e outros atos congêneres que venham a ser expedidos e/ou firmados pelo Poder Executivo Municipal, com fixação de prazo ao Prefeito Municipal (parágrafo primeiro do artigo 1º) para o cumprimento de tais providências, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade - Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. II) Vício de inconstitucionalidade formal configurado, pois nítida a interferência do Poder Legislativo Municipal na organização e funcionamento da Administração Municipal (Poder Executivo Municipal). III) 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. Afronta aos artigos 2º e 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085716835,*



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

Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 23-06-2023). Grifou-se

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.310/2022. MUNICÍPIO DE LAJEADO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. VEÍCULO AUTOMOTOR. OBRIGAÇÃO DE RASTREAMENTO VIA GPS. INTERVENÇÃO NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA. SEPARAÇÃO DOS PODERES.** 1. *Lei nº 11.310/2022, do Município de Lajeado, que determina que os serviços terceirizados pelo Poder Público, que utilizem veículos, caminhões e máquinas para a prestação de serviços, deverão estar equipados com GPS para rastreamento.* 2. *Lei de iniciativa parlamentar que estabelece obrigação de instalar equipamento de monitoramento e rastreamento via satélite com GPS a todas as pessoas privadas contratadas para prestar serviços para ou em nome do Poder Público Municipal, quando esses serviços utilizarem veículos automotores para tal. A normativa impõe que as informações sejam registradas em tempo real, com espaçamento temporal de no máximo dez minutos, assim como determina a elaboração de relatório a ser apresentado mensalmente ao Executivo local.* 3. **O Legislativo Municipal tratou de questões afetas ao serviço público e contratações feitas pelo Poder Executivo. Intervenção na organização administrativa do Município de Lajeado e imposição de dever de fiscalização a órgão do Executivo local. Verificada inconstitucionalidade formal subjetiva, ante a violação dos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual.** 4. *Inexiste imposição de qualquer ônus financeiro à Administração Municipal. Nada obstante, ainda que a houvesse, o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência assentada no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, mas tão somente impede a sua aplicação naquele exercício financeiro.* **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085581684, 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: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 19-08-2022).  
Grifou-se

Necessário, ainda, ressaltar que a lei objurgada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual<sup>2</sup>. 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 realizado.

Desse modo, resta evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada por vício de iniciativa – *inconstitucionalidade formal* –, uma vez que, como mencionado alhures, afronta o disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual.

---

<sup>2</sup> Art. 10 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



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

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

Porto Alegre, 04 de setembro de 2024.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO**,  
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos<sup>3</sup>.

AABSC

---

<sup>3</sup> Artigo 17, inciso VI, da Lei n.º 7.669/1982 e Portaria n.º 291/2023/GABPGJ  
SUBJUR Nº 871/2024