



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

**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 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.

PETICAO

ÓRGÃO ESPECIAL

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)

COMARCA DE SANTA CRUZ DO SUL

COLETA 22 CAMARA CIVEL

AUTOR

MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DO SUL

INTERESSADO

MINISTERIO PUBLICO

INTERESSADO



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente o incidente de arguição de inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além da signatária, os eminentes Senhores **DES.ª IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA (PRESIDENTE)**, **DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA**, **DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA**, **DES. NEWTON BRASIL DE LEÃO**, **DES. SYLVIO BAPTISTA NETO**, **DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL**, **DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH**, **DES. IVAN LEOMAR BRUXEL**, **DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO**, **DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS**, **DES. IRINEU MARIANI**, **DES. JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA**, **DES.ª MATILDE CHABAR MAIA**, **DES. CARLOS CINI MARCHIONATTI**, **DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO**, **DES.ª ANGELA TEREZINHA DE OLIVEIRA BRITO**, **DES. NEY WIEDEMANN NETO**, **DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO**, **DES.ª LIZETE ANDREIS SEBBEN**, **DES. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA**, **DES. GIOVANNI CONTI**, **DES. CARLOS EDUARDO RICHINITTI**, **DES. RICARDO TORRES HERMANN** E **DES. ALBERTO DELGADO NETO**.

Porto Alegre, 20 de abril de 2023.

**DES.ª MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA,**  
Relatora.

## RELATÓRIO

**DES.ª MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA (RELATORA)**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Trata-se de incidente de arguição de inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 4.108/2003 e 7.646/2016 do Municípios de Santa Cruz do Sul, suscitado pela 22ª Câmara Cível nos autos da Apelação nº 5001319-43.2021.8.21.0026, interposta pelo MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DO SUL, na ação civil pública que lhe move o MINISTÉRIO PÚBLICO, para condená-lo ao cumprimento das seguintes obrigações previstas nas Leis Municipais nº 4.108/2003 e 7.646/2016:

5.1. de fazer, consistente na realização do cadastramento social de todos os condutores de VTAs que residem e/ou trabalham em Santa Cruz do Sul, mediante demonstração em 90 dias, pena de incidência de multa diária;

5.2. de fazer, consistente na tentativa de transposição, por meio de políticas públicas, dos condutores de VTAs que residem e/ou trabalham em Santa Cruz do Sul, identificados e cadastrados, para outros mercados de trabalhos, mediante demonstração em 180 dias, pena de incidência de multa diária;

5.3. de fazer, consistente na realização da qualificação profissional dos condutores de VTAs que residem e/ou trabalham em Santa Cruz do Sul, para atuação no recolhimento, separação, armazenamento e reciclagem de resíduos, mediante demonstração em 180 dias, pena de incidência de multa diária;

5.4. de fazer, consistente na adoção de ações para divulgar aos condutores de VTAs que residem e/ou trabalham em Santa Cruz do Sul a delimitação da área configurada como zona rural do Município de Santa Cruz do Sul, na qual está permitida a circulação com VTAs, mediante demonstração em 60 dias, pena de incidência de multa diária;

5.5 de fazer, consistente na cobrança e na fiscalização de que todos os VTAs que circulam em Santa Cruz do Sul estejam identificados com placa em material fosforescente, indicação de que o veículo é de tração animal, numeração identificadora e sinalização reflexiva de fácil visualização, tanto na parte dianteira, quanto traseira, mediante demonstração em 180 dias, pena de incidência de multa diária;"

Na petição inicial da ação civil pública, o Ministério Público alegou que (I) instaurou "o Inquérito Civil (IC) nº 01530.000.510/2020, com a finalidade de "investigar a ilegalidade pelo descumprimento imotivado da legislação municipal vigente sobre a circulação de Veículos de Tração Animal no Município de Santa Cruz do Sul, pelo próprio ente público, representado por seu atual Prefeito Municipal"" e,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

(II) intimado do inquérito civil, o Réu não adotou nenhuma solução efetiva para o cumprimento da legislação municipal e "apresentou manifestação evasiva e imprecisa quanto ao solicitado".

Citado, o MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL contestou a ação. Preliminarmente, arguiu a ausência de interesse processual. No mérito, sustentou que (I) deve ser declarada, de forma incidental, a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 4.108/2003, com redação alterada pela Lei nº 7.646/2016, de iniciativa do Poder Legislativo, já que "criou para o Poder Executivo a obrigatoriedade de realização de ações fiscalizatórias complexas, bem como implementação de políticas públicas específicas", importando em aumento de despesa e impactando na organização administrativa, (II) as normas referidas afrontam os artigos 8º, 10, 60, II, 'd', e 82, III e VII, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do princípio da simetria e (III) não há justificativa para o Poder Judiciário intervir nas ações administrativas locais, já que inexistente omissão do Poder Executivo no cumprimento da legislação municipal.

Na sentença, o MM. Juízo *a quo* julgou procedente a ação.

Inconformado, tempestivamente, apelou o Réu. Alegou que (I) não havia interesse de agir no momento da propositura da ação, (II) as Leis Municipais nº 4.108/2003 e nº 7.646/2016 possuem vício de inconstitucionalidade formal, uma vez que criaram programa social específico, aumentando as despesas sem indicar a fonte de custeio, (III) as referidas normas padecem de vício de iniciativa, pois foram propostas pelo Poder Legislativo Municipal, mas tratam da organização da administração municipal, matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo, (IV) "a criação de programas destinados à qualificação profissional e, ainda, a obrigação de transposição dos condutores para outros mercados de trabalho demanda a alocação de recursos públicos, sendo que as normas em análise não indicam a fonte de receita para tanto" e (V) está adotando as medidas administrativas para realização do cadastro dos condutores dos veículos de tração animal.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Em 16 de fevereiro de 2023, a 22ª Câmara Cível, ao apreciar o referido recurso, suscitou incidente de arguição de inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 4.108/2003 e 7.646/2016 do Municípios de Santa Cruz do Sul, em acórdão assim ementado:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS DE TRAÇÃO ANIMAL. PROGRAMA DE REDUÇÃO GRADATIVA. IMPLEMENTAÇÃO. LEIS MUNICIPAIS Nº 4.108/2003 E 7.646/2016. MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL. 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, porquanto dizem respeito à gestão administrativa e ao 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.

Suscitado incidente de inconstitucionalidade.”

Procedeu-se, então, à distribuição do presente incidente no âmbito deste Órgão Especial. No parecer de fls., a em. Procuradora-Geral de Justiça, em exercício, opinou pela procedência do incidente (fls. 517/533). É o relatório.

## VOTOS

**DES.ª MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA (RELATORA)**

Eis o teor das normas impugnadas:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

### "Lei Municipal nº 4.108/2003

Art. 1º Fica autorizada a circulação e condução de veículos de tração animal, no âmbito do perímetro urbano da sede do Município de Santa Cruz do Sul, desde que atendidas as normas de trânsito previstas nesta lei, e em especial as disposições previstas na Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997; Decreto nº 4.645, de 10 de junho de 1934, do Código de Proteção aos Animais e Lei nº 1.145 de 14 de abril de 1965 (Código de Posturas do Município de Santa Cruz do Sul).

Art. 2º Será permitida a tração animal de veículos ou instrumentos agrícolas e industriais, somente pelas espécies bovinas, eqüinas ou muares.

Art. 3º É vedado:

I – atrelar animais de diferentes espécies no mesmo veículo;

II – utilizar animal cego, enfermo, extenuado ou desferrado em serviço, bem como castiga-lo;

III – fazer viajar animal a pé por mais de 10(dez) quilômetros sem lhe dar descanso;

IV – fazer o animal trabalhar por mais de 06(seis) horas seguidas sem lhe dar água, descanso e alimento.

Art. 4º A condução de veículos de tração animal ficará adstrita somente para pessoas maiores de 16(dezesseis) anos.

Art. 5º Os condutores deverão obedecer, no que couber, às normas de circulação previstas no Código Nacional de Trânsito e às que vierem a serem fixadas pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre a via.

**Art. 6º Os veículos de tração animal que circulam pelo perímetro urbano deverão, obrigatoriamente, serem identificados com uma placa de material fosforescente, com a indicação de que o veículo é de tração animal, e com numeração identificadora.**

**Art. 7º Os veículos de tração animal deverão obrigatoriamente ter sinalização refletiva de fácil visualização tanto na sua dianteira como na traseira.**

Art. 8º Os condutores e proprietários terão o prazo de 120 (cento e vinte dias), para se adaptarem aos termos e disposições desta Lei.

Art. 9º As infrações às disposições e a inobservância de qualquer preceito desta Lei, da legislação complementar ou das resoluções do CONTRAN sobre a matéria, sujeitará o infrator às penalidades e medidas administrativas indicadas nestas, além das punições previstas no Capítulo XIX do Código Nacional de Trânsito, Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997.

Art. 10. Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 11. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação. (grifou-se)"

### "Lei Municipal 7.646/2016



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

**Art. 1º** Fica criado, no Município de Santa Cruz do Sul, o Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal - VTAs.

**Art. 2º** O Programa de Redução Gradativa do Número de VTAs é integrado pelas seguintes ações:

~~I – cadastramento social dos condutores de VTAs, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) meses a partir da publicação da presente Lei.~~

**I - Cadastramento social dos condutores de VTAs, no prazo máximo de 6 (seis) meses a contar de 10 de outubro de 2020, prazo de vencimento constante na Lei nº 7.646/2016; (Redação dada pela [Lei nº 8.517](#), de 23 de dezembro de 2020)**

**II – transposição, através de políticas públicas, dos condutores de VTAs, identificados e cadastrados, para outros mercados de trabalhos; e**

**III – qualificação profissional dos condutores cadastrados de VTAs, para atuação no recolhimento, separação, armazenamento e reciclagem de resíduos, observando-se as políticas públicas de educação ambiental ou, facultativamente, em outros segmentos econômicos.**

**Art. 3º** A circulação de VTAs, na região central da cidade – Bairro: Centro, será permitida pelo prazo de 4 (quatro) anos, contados da publicação da presente Lei e, após este prazo, fica proibida.

**Art. 4º** A circulação de VTAs, na zona urbana do Município, exceto na região central da cidade – Bairro: Centro, será permitida pelo prazo de 9 (nove) anos, contados da publicação da presente Lei e, após este prazo, fica proibida.

**Art. 5º** A utilização de VTAs será permitida nas datas comemorativas de 7 (sete) e 20 (vinte) de Setembro, bem como nos eventos que cultivam as tradições gaúchas.

**Art. 6º** A utilização de VTAs também será permitida em atividades, públicas ou privadas, como haras, turfe, hipismo, equoterapia, cavalgadas, bem como será permitido o uso de animais pelas forças públicas, militares e civis, que tenham grupamentos de montaria.

**Art. 7º** Fica alterada a redação do Art. 1º e do Art. 6º da [Lei nº 4.108](#), de 15 de setembro de 2003, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica autorizada a circulação e condução de veículos de tração animal, na zona rural do Município de Santa Cruz do Sul, desde que atendidas as normas de trânsito previstas nesta lei, e em especial as disposições previstas na Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997; Decreto nº 4.645, de 10 de junho de 1934, do Código de Proteção aos Animais e Lei nº 1.145 de 14 de abril de 1965(Código de Posturas do Município de Santa Cruz do Sul).

Art. 6º Os veículos de tração animal deverão, obrigatoriamente, serem identificados com uma placa de material fosforescente, com a indicação de que o veículo é de tração animal, e com numeração identificadora”.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

**Art. 8º** As infrações às disposições e à inobservância de qualquer preceito desta Lei, da legislação complementar ou das resoluções do CONTRAN sobre a matéria, sujeitará o infrator às penalidades e medidas administrativas indicadas nestas, além das punições previstas no Código Nacional de Trânsito e demais legislação pertinente.

**Art. 9º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (grifou-se)"

Da sua leitura, constata-se que as referidas leis municipais, a par da regulamentação do sistema viário municipal, criaram diversas obrigações ao Poder Executivo.

Com efeito, a Lei Municipal nº 4.108/2003 regulamentou a circulação e a condução de veículos de tração animal, no âmbito do perímetro urbano da sede do Município de Santa Cruz do Sul, estabelecendo certas vedações à circulação (arts. 3º e 4º), disciplinando a sinalização e a identificação dos veículos de tração animal (art. 6º e 7º) e prescrevendo as atividades de fiscalização e de imposição de penalidades em caso de infração à lei (art. 9º).

Já a Lei Municipal 7.646/2016, por sua vez, criou o Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal, atribuindo ao Poder Executivo o dever de (I) cadastrar os condutores de veículos de tração animal, (II) transpor os condutores para outros mercados de trabalho, por meio de políticas públicas, e (III) qualificar profissionalmente os condutores para atuação no recolhimento, separação, armazenamento e reciclagem de resíduos, ou, facultativamente, em outros segmentos econômicos, nos termos do art. 2º.

Ademais, o art. 8º prevê penalidades e medidas administrativas ao infrator que não observar qualquer preceito fixado na lei, determinando ao Poder Executivo a fiscalização do cumprimento da norma e a aplicação das penalidades cabíveis.

A referida lei fixou, ainda, o prazo de 4 (quatro) anos para circulação dos veículos de tração animal, na região central da cidade, e





@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

de 9 (nove) anos para a circulação na zona urbana do Município, ao término dos quais o tráfego dos veículos ficaria proibido (arts. 3º e 4º da Lei Municipal 7.646/2016).

Inequívoco, portanto, que as leis regulamentaram o sistema viário municipal.

Ocorre que a disciplina do sistema viário municipal é matéria afeta à gestão administrativa por se tratar da regulamentação de bem de uso comum do povo.

Com efeito, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, "por se tratar de bem de uso comum do povo, nos termos do art. 99 do Código Civil, as vias públicas, o trânsito e os sistemas de estacionamento devem ser organizadas pelo Poder Executivo, por meio de órgão executivo local criado para planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito" (excerto do voto da Ministra Relatora, RE 239458, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-037 DIVULG 25-02-2015 PUBLIC 26-02-2015).

A esse propósito, citam-se os seguintes precedentes deste Órgão Especial:

**“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) (grifou-se).

**“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.**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

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 nº 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, Nº 70063146203, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em: 06-07-2015) (grifou-se).

Ademais, o cumprimento das obrigações relativas ao Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal, criado pelas normas supracitadas, demanda, necessariamente, a atuação da Administração Pública, vale dizer, a alocação de recursos, servidores e serviços municipais para concretização do programa social pretendido.

Trata-se, desta forma, de matéria que diz respeito à organização e às atribuições dos órgãos da Administração municipal.

É sabido que a organização e o funcionamento da Administração municipal e as atribuições dos órgãos da Administração Pública são matérias de iniciativa legislativa privativa do Prefeito, nos termos do artigo 60, II, alíneas 'a' e 'd', da Constituição Estadual,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

aplicável aos Municípios por força do artigo 8º da Constituição Estadual,  
*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:

a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.”

Consoante, ainda, o artigo 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual,

“Compete ao Governador, privativamente:

[...]

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

[...]

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

Há, portanto, inconstitucionalidade formal nas Leis Municipais nº 4.108/2003 e nº 7.646/2016, de iniciativa do Poder Legislativo, em razão da ofensa às atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo Municipal, implicando violação ao princípio da separação dos Poderes, inscrito no artigo 10 da Constituição Estadual<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> “São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.”



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Nesse sentido, citam-se os seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º, 6º, 8º, 10, 11 E 12 DA LEI 15.171/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR. DISCIPLINA DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS RELATIVAS A SEGUROS DE VEÍCULOS. REGISTRO, DESMONTE E COMERCIALIZAÇÃO DE VEÍCULOS SINISTRADOS. **CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA O ÓRGÃO DE TRÂNSITO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL, SEGUROS, TRÂNSITO E TRANSPORTE (ARTIGO 22, I, VII E XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A ELABORAÇÃO DE NORMAS QUE ESTABELEÇAM AS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS PERTENCENTES À ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA RESPECTIVA UNIDADE FEDERATIVA (ARTIGOS 61, § 1º, II, E; E 84, VI, A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A competência legislativa concorrente em sede de produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal) não autoriza os Estados-membros e o Distrito Federal a disciplinarem relações contratuais securitárias, porquanto compete privativamente à União legislar sobre Direito Civil (artigo 22, I, da Constituição Federal). Precedentes: ADI 4.228, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/8/2018; ADI 3.605, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/9/2017; e ADI 4.701, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 25/8/2014. 2. O artigo 22, VII, da Constituição Federal dispõe que compete privativamente à União legislar sobre seguros, a fim de garantir uma coordenação centralizada das políticas de seguros privados e de regulação das operações, que assegurem a estabilidade do mercado, impedindo os Estados de legislar livremente acerca das condições e coberturas praticadas pelas seguradoras. Precedentes: ADI 3.207, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 25/4/2018; ADI 1.589, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 7/12/2006; e ADI 1.646, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 7/12/2006. 3. Compete privativamente à União legislar sobre questões ligadas ao trânsito e sua segurança, como as relativas ao registro, desmonte e comercialização de veículos sinistrados (artigo 22, XI, da Constituição Federal). Precedentes: ADI 874, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 28/2/2011; e ADI 3.444, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 3/2/2006. 4. **A iniciativa das leis que estabeleçam as atribuições dos órgãos pertencentes à estrutura administrativa da respectiva unidade federativa compete aos Governadores dos Estados-membros, à luz dos**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, da Constituição Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria. Precedentes: ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 2/12/2005; e ADI 2.808, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 17/11/2006. 5. **In casu, os artigos 1º, 2º, 6º, 8º, 10, 11 e 12 da Lei 15.171/2010 do Estado de Santa Catarina, de origem parlamentar, tanto em sua redação original quanto na redação dada pela Lei estadual 16.622/2015, disciplinaram obrigações contratuais relativas a seguros de veículos, estabeleceram regras quanto ao registro, desmonte e comercialização de veículos sinistrados e criaram atribuições para o órgão de trânsito estadual, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, seguros, trânsito e transporte (artigo 22, I, VII e XI, da Constituição Federal) e usurpando a iniciativa do chefe do Poder Executivo para criar atribuições para os órgãos da administração estadual (artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, da Constituição Federal).** 6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 6º, 8º, 10, 11 e 12 da Lei 15.171/2010 do Estado de Santa Catarina, tanto em sua redação original quanto na redação dada pela Lei estadual 16.622/2015.

(ADI 4704, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-067 DIVULG 03-04-2019 PUBLIC 04-04-2019) (grifou-se).

"CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO PARA SUPERVISIONAR A PRODUÇÃO DE FILMES PUBLICITÁRIOS PARA PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS, FISCALIZAR A EXIBIÇÃO NAS SALAS DE CINEMA E LAVRAR MULTAS PELO DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I). 3. A lei estadual sob análise, ao estabelecer a obrigatoriedade da exibição, antes das sessões, em todos os cinemas do Estado, de filme publicitário esclarecendo as consequências do uso de drogas, disciplina matéria de proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União rejeitada. 4. Por outro lado, **ao atribuir ao Poder Executivo a supervisão**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

**de filmes publicitários, a fiscalização de salas de cinema e a lavratura de multas pelo descumprimento da obrigação de exibição dos filmes especificados, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para a disciplina de sua organização administrativa (CF, art. 61, § 1º, II, e). 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.**

(ADI 5140, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018) (grifou-se).

A esse propósito, citam-se, ainda, os seguintes precedentes deste Órgão Especial:

"PROCESSUAL CIVIL. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.321, de 14.01.2016, DO MUNICÍPIO DE PELOTAS, PROGRAMA DE PROTEÇÃO ANIMAL. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. ART. 60, II, "D", E ART. 82, II, III E VII, CE/89. **Afigura-se inconstitucional a Lei nº 6.321, de 14.01.2016, Município de Pelotas, de iniciativa legislativa que, ao instituir programa de proteção animal, acresce atribuições à Administração Municipal, em afronta ao disposto em os artigos 60, II, "d", e 82, II, III e VII, CE/89.** ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE." (Petição Cível, Nº 70085391357, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 10-12-2021) (grifou-se).

"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 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**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

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) (grifou-se).

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.897/2018 DO MUNICÍPIO DE PIRATINI. DESFILE MUNICIPAL DO 20 DE SETEMBRO. EXAMES EM EQUINOS. OBRIGATORIEDADE DE DISPONIBILIZAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO DE SERVIDOR MUNICIPAL PARA COLETA DO MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. A Lei nº 1.897/2018 do Município de Piratini impõe ao Poder Executivo a obrigação de disponibilizar médico veterinário do quadro efetivo, a fim de possibilitar a participação de equinos no Desfile do 20 de Setembro realizado na municipalidade, para efetuar a coleta do material necessário para realização do exame de mormo e de anemia. 2. **A lei impugnada, assim, trata de matéria essencialmente administrativa, concernente ao funcionamento da Administração Municipal, notadamente na atuação de servidor público, de modo que o Legislativo invadiu competência privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre as atribuições de secretarias e órgãos da Administração Pública. Violação ao disposto nos artigos 60, II, “d”, e 82, III e VII, da CE/89, aplicáveis aos municípios por força do art. 8º, caput, da mesma Carta. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes consagrado no art. 10 da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.**” (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084288315, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 25-09-2020) (grifou-se).**

Por pertinente, transcreve-se excerto do parecer da em.  
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício, Angela Salton Rotunno:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

“De plano, incontroversa a possibilidade de os municípios disporem sobre transporte e trânsito quando prevalecer, na hipótese, o interesse exclusivamente local, proceder que não enseja violação ao disposto no artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal.

[...]

Logo, sob esse prisma, não há mácula de inconstitucionalidade a ser enfrentada na lei em exame.

No entanto, tem-se que a Câmara Municipal de Vereadores de Santa Cruz do Sul, ao legislar sobre circulação viária, temática sobre a qual se debruçam as leis questionadas, invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, dispondo sobre matéria nitidamente administrativa.

Com efeito, 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.

[...]

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

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.

[...]

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” (fls. 517/533).

Dessa forma, é de ser reconhecida, incidentalmente, a inconstitucionalidade formal das normas municipais referidas.

Ante o exposto, voto por julgar procedente a arguição de inconstitucionalidade para declarar, em controle difuso, a inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 4.108/2003 e 7.646/2016 do Municípios de Santa Cruz do Sul.





@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

## DES. GIOVANNI CONTI

Eminentes Colegas.

Como visto do relatório, trata-se de incidente de inconstitucionalidade instaurado pela colenda Vigésima Segunda Câmara Cível deste Tribunal, tendo por objeto as Leis Municipais nº 4.108/2003 e 7.646/2016, do Município de Santa Cruz do Sul, as quais regulamentaram a circulação e condução de veículos de tração animal no perímetro urbano do Município, e criaram o Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal, impondo atribuições à Administração Pública.

O Ministério Público opinou pela procedência do incidente.

Da mesma forma, a douta relatora votou por julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da lei municipal, por ofensa ao disposto nos arts. 8º, caput; 10; 60, II, “d”; e 82, II, III e VII, todos da CE-89.

Nesta toada, acompanho o judicioso voto da nobre Relatora, Desembargadora Maria Isabel de Azevedo Souza.

Com efeito, embora louvável a atitude dos legisladores municipais em propor mudanças legislativas a favor do bem-estar animal na cidade de Santa Cruz do Sul, a lei em exame padece de inequívoco vício de iniciativa, ensejando o reconhecimento da inconstitucionalidade formal.

A esse respeito, extrai-se da lição doutrinária <sup>2</sup>:

*“A inconstitucionalidade formal (ou nomodinâmica) ocorre quando há violação de*

---

<sup>2</sup> Novelino, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. 16ª edição. São Paulo, Jus Podivm, 2021. p. 194/195.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*norma constitucional definidora de formalidades ou procedimentos relacionados à elaboração de atos normativos. Subdivide-se em três espécies.*

*A inconstitucionalidade formal propriamente dita procede da violação de norma constitucional referente ao processo legislativo. Pode ser subjetiva, no caso de leis e atos emanados de autoridades incompetentes (v.g, CF, arts. 60, I a III; e 61, § 1º); ou, objetiva, quando leis ou atos normativos são elaborados em desacordo com as regras procedimentais (e.g, CF, arts. 60, §§ 1º, 2º, 3º e 5º, e 69).*

*A inconstitucionalidade formal orgânica resulta da violação de norma constitucional definidora do órgão competente para tratar da matéria (e.g, CF, art. 22).*

*Por seu turno, a inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos decorre da inobservância de requisitos constitucionalmente previstos para a elaboração de determinados atos normativos como, por exemplo, a relevância e urgência exigidas para edição de medidas provisórias (CF, art. 62).*

*A material (ou nomoestática) ocorre quando o conteúdo de leis ou atos normativos contraria normas constitucionais de fundo, como as definidoras de direitos ou deveres (e.g, CF, art. 5º). Tal incompatibilidade afronta o princípio da unidade do ordenamento jurídico”.*

Em igual sentido, peço vênia para colacionar recentíssimo julgado proferidos por este Tribunal Pleno sobre a matéria em liça:

*“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*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*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)*

Ante o exposto, acompanho a digníssima relatora, a fim de declarar a inconstitucionalidade formal das Leis Municipais nº 4.108/2003 e 7.646/2016.

É como voto.

**OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM A RELATORA.**

**DES.ª IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA** - Presidente - Peticao nº 70085747475, Comarca de Santa Cruz do Sul: "À UNANIMIDADE, JULGARAM PROCEDENTE O INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE."



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085747475 (Nº CNJ: 0001847-27.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1o, parágrafo 2o, inciso III.</p> <p>Signatário: Maria Isabel de Azevedo Souza Data e hora da assinatura: 30/04/2023 17:02:19</p> <p>Signatário: Giovanni Conti Data e hora da assinatura: 04/05/2023 18:52:16</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço <a href="http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/">http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/</a> e digite o seguinte número verificador:</p>
--	---