



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

PROCESSO Nº 70085812014 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE SERTÃO

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SERTÃO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR FRANCISCO JOSÉ MOESCH

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Sertão. Lei Municipal nº 2.752/2023, que ‘institui o sistema de rastreamento e monitoramento dos veículos e maquinários de obras pertencentes ao Município de Sertão, e dá outras providências’. Normativa que teve origem 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 VII, da Constituição Estadual. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Sertão**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 2.752, de 31 de outubro de 2023**, daquela Comuna, que *institui o sistema de rastreamento e monitoramento dos veículos e maquinários de obras pertencentes ao Município de Sertão, e dá outras providências*.

O proponente sustentou, em síntese, que a Lei Municipal impugnada, oriunda de proposição legislativa parlamentar, ao instituir programa relativo a sistema de monitoramento 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. Asseverou que após veto ao referido projeto, o qual, contudo, restou derrubado pela Casa Legislativa. Argumentou, ainda, ser ilegal a referida norma impugnada por afrontar à Lei Orgânica Municipal e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Ressaltou ter sido violado o princípio da independência e harmonia entre os poderes. Ademais, enfatizou a inexistência de parecer conclusivo e válido da Comissão de Constituição e Justiça. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/17). Juntou documentos (fls. 18/36).

A liminar pretendida foi deferida (fls. 43/50).



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* (fls. 70/71).

A Câmara Municipal de Vereadores de Sertão, devidamente notificada, deixou transcorrer *in albis* o prazo concedido para manifestação (certidões de fl. 74).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. A lei hostilizada, de origem parlamentar¹, foi vazada nos seguintes termos:

LEI Nº 11.463, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2022.

(...)

“Institui o sistema de rastreamento e monitoramento dos veículos e maquinários de obras pertencentes ao Município de Sertão, e dá outras providências”.

Art. 1º - Institui o sistema de rastreamento e monitoramento dos veículos e maquinários de obras pertencentes ao município de Sertão.

§1º O sistema de rastreamento e monitoramento, a ser implantado deverá utilizar GPS Sistema de Posicionamento Global, e possibilitar o acompanhamento em tempo real dos veículos e maquinários de obras.

¹ Documentos das fls. 20 e seguintes.
SUBJUR Nº 351/2024



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

§2º Por veículos, entende-se qualquer automóvel, caminhão, van, ambulância, camionetas e motocicletas entre outros, de propriedade do município e cujo uso é efetuado por qualquer secretária, autarquia, departamento, funcionários e agentes políticos do município.

§3º Por maquinário de obras, entende-se todas as máquinas pertencentes ao parque de máquinas do município, como motoniveladoras, retroescavadeiras, caminhões, entre outros.

§4º Fica a cargo do Poder Executivo Municipal a decisão sobre a aquisição dos equipamentos ou a contratação dos serviços por locação de software de empresa qualificada para a implantação, por meio do competente procedimento de compras e contratação.

Art. 2º - *Caberá ao Poder Executivo Municipal a implementação da Central de Monitoramentos, sendo responsável pela fiscalização e gestão do sistema.*

§1º A localização e o monitoramento de cada veículo e maquinário de obra deverá estar disponível integralmente a qualquer cidadão, em tempo real, com acesso irrestrito através do sítio eletrônico da prefeitura, sem que haja necessidade de pedido de autorização prévia.

§2º Os relatórios com histórico do monitoramento de cada veículo e maquinário de obra, deverão ficar disponíveis para consulta por um período mínimo de dois anos na central de monitoramento ou nas pastas das respectivas secretarias ou Autarquias.

Art. 3º - *As despesas correntes com a aplicação desta lei correrão a conta de dotação orçamentária própria do Poder Executivo Municipal.*

Art. 4º - *Esta lei entra em vigor 30 (trinta) dias após a sua publicação, devendo o sistema estar em pleno funcionamento até o dia 31 de dezembro de 2023.*



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

3. Merece integral acolhimento a pretensão deduzida na exordial.

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores de Sertão, ao editar a norma impugnada – instituindo sistema de rastreamento e monitoramento dos veículos e maquinários de obras pertencentes ao Município de Sertão, criando atribuições ao Poder Executivo Municipal acerca da aquisição de equipamentos e a contratação de serviços, bem como no que diz respeito à fiscalização/gestão do sistema –, 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:
[...].*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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

[...]

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



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

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 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



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

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, 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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, 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 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 inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo - transposta, no caso em exame, ao Prefeito 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.

Idêntica matéria, aliás, já foi enfrentada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, cujo acórdão sufragado abaixo se colaciona:

² 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

*ADI. Anhemi. Lei n. 2.342, de 14/7/2023, que "dispõe sobre a implantação de sistema de rastreamento e monitoramento para veículos e maquinários de obras pertencentes ao município de Anhemi, e dá outras providências", de iniciativa parlamentar. Procedência. Dispositivos divorciados do paradigma posto no Tema 917/STF. **Matéria que compete privativamente ao Poder Executivo por refletir a organização e o funcionamento da Administração Pública.** Inconformidade com o 'caput' do art. 5º, mais o disposto no art. 47, incisos II e XIX, letra A, todos da Constituição Estadual. Ação procedente.*

(TJ-SP - ADI: 22180289520238260000 São Paulo, Relator: Costabile e Solimene, Data de Julgamento: 25/10/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 26/10/2023). Grifou-se

Em arremate, cabe destacar que eventual infringência da lei objurgada a dispositivos da Lei Orgânica Municipal ou da Lei de Responsabilidade Fiscal se dá no plano da legalidade, não podendo, pois, ser sindicado em sede de controle abstrato de constitucionalidade, na esteira da sólida jurisprudência deste Tribunal de Justiça³.

³ Nesse sentido, exemplificadamente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVO MUNICIPAL QUE ESTABELECE PADRÃO REFERENCIAL COMO VENCIMENTO BÁSICO DA CARREIRA DO MAGISTÉRIO. ALEGADA VIOLAÇÃO À NORMA INFRACONSTITUCIONAL. NÃO CABIMENTO DE ADI. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA. DO PARÂMETRO NA ADI. A inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal deve ter como parâmetro a Constituição Estadual, conforme estabelece expressamente o art. 125, § 2º, da Constituição Federal. Exceção a essa regra é a possibilidade de os Tribunais de Justiça, ao julgarem ações diretas de inconstitucionalidade proposta contra lei ou ato normativo municipal, declarem a inconstitucionalidade utilizando como parâmetro dispositivos da Constituição Federal, desde que elas sejam normas de reprodução obrigatória pelos estados-membros. Impossibilidade de utilização de norma infraconstitucional como parâmetro. DA ALEGADA FRONTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A Lei Municipal nº 3.240/01 estabelece o plano de carreira do magistério municipal, prevendo a progressão funcional dos professores entre classes e níveis. Tanto a classe como o nível – por meio de seus respectivos coeficientes – são considerados para a formação do próprio vencimento do servidor. O dispositivo questionado – parágrafo único do art. 27 - apenas define o padrão referencial como vencimento básico da carreira na classe inicial (Classe A), o que não é capaz de configurar o denominado efeito cascata, vedado pelo art. 37, inciso XIV, da CF/88. AÇÃO DIRETA DE



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

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.

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

Porto Alegre, 18 de abril de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

AABSC

INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E, NESTA, JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080315831, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 24-06-2019)

SUBJUR Nº 351/2024