



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

PROCESSO N.º 70084352475 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE TEOTÔNIA

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
TEOTÔNIA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATORA: DESEMBARGADORA IRIS HELENA
MEDEIROS NOGUEIRA**

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 5.013, de 20 de junho de 2018, do Município de Teotônia, que 'dispõe sobre o controle, através de GPS, de máquinas e outros veículos contratados pelo Município para prestação de serviços'. Normativa que teve lei em proposição oriunda do Poder Legislativo. Matéria de interesse local, de cunho administrativo, vinculada à prestação de serviços municipais. Regulamentação que incumbe, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo. 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 TEOTÔNIA**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 5.013, de 20 de junho de 2018, do Município de Teotônia, que *dispõe sobre o controle, através de GPS, de máquinas e outros veículos contratados pelo Município para prestação de serviços*, por afronta ao disposto nos artigos 1º, 5º, 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual.

Segundo o proponente, a norma objurgada encontra-se eivada de inconstitucionalidade formal, uma vez que a competência legislativa para regular a matéria em questão é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, porquanto diz com a estrutura e organização administrativa. Sustentou, assim, a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Argumentou, ainda, que a fiscalização do cumprimento das obrigações estatuídas na normativa estaria a cargo do Poder Executivo. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/14). Juntou documentos (fls. 15/27).

A liminar pretendida foi deferida (fls. 33/39).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 57/58).

A Câmara Municipal de Teotônia, devidamente notificada (fls. 42/53), não prestou informações (certidão da fl. 59).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.



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

É o breve relatório.

2. A lei hostilizada encontra-se redigida nos seguintes termos:

Lei n.º 5.013, de 20 de junho de 2020.

Dispõe sobre o controle, através de GPS, de máquinas e outros veículos contratados pelo Município para prestação de serviços

Art. 1º. Fica instituída a obrigatoriedade da instalação de GPS nos veículos e máquinas contratados pelo Poder Executivo para prestação de serviços.

Art. 2º. A empresa contratada deverá disponibilizar ao Município, um link para o controle, em tempo real, da localização dos veículos, e manter em seu banco de dados, um registro referente aos últimos 60 (sessenta) dias de atividade.

Art. 3º. A falta desse equipamento nos veículos prestadores de serviço ao Município poderá acarretar a rescisão do contrato, devendo essa cláusula constar nos futuros editais de licitação para contratação desses serviços.

Art. 4º. As empresas que prestam o serviço atualmente terão o prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da publicação desta lei, para instalação dos equipamentos.

Art. 5º. O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que for necessário, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar de sua promulgação.

Art. 6º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

No entanto, tem-se que a Câmara Municipal de Vereadores de Teotônia¹, ao legislar sobre a obrigatoriedade de instalação de GPS em máquinas e veículos contratados pelo município para prestação de serviços, temática sobre a qual se debruça a lei questionada, invadiu a competência privativa do Chefe

¹ Projeto de lei das fls. 20 e seguintes.



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

do Poder Executivo local, dispondo sobre matéria nitidamente administrativa.

Com efeito, independentemente da compatibilidade do conteúdo normativo *sub judice* com o interesse público ou com o bem comum, a prestação de serviços pela/para a municipalidade é questão que demanda gestão administrativa, cuja regulação é essencialmente afeita ao Poder Executivo.

Eis o escólio de Hely Lopes Meirelles²:

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 praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

² *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, 1993, págs. 438/439.



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

pgj@mprs.mp.br

(...) 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.

Nessa ordem, a norma 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, rege-se 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.

(...)

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.



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

De outro giro, lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que cria atribuições a órgãos do Poder Executivo - no caso, de fiscalização das obrigações prescritas na normativa - 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:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.174/2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. BANCO DE MEDICAMENTOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei nº 1.174/2018, do Município de São Francisco de Assis, que institui e regulamenta a atividade do Banco de Medicamentos. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, interferindo na organização de pessoal e infraestrutura, em desrespeito 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. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual. 4. A Lei questionada gera despesa não prevista em qualquer peça orçamentária. Violação dos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da



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

Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081127599, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 10-06-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. LEI MUNICIPAL Nº 682/2018. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. 1. A Constituição Estadual estabelece regras de repartição das competências administrativa e legislativa, atribuindo ao Poder Executivo a competência privativa para legislar sobre matéria tipicamente administrativa. Exegese dos artigos 8º, 10, 60, II, alínea d, e 82, II, III e VII, da CERGS. 2. A Lei Municipal nº 682/2018, de iniciativa do Poder Legislativo, obriga o Poder Executivo a criar e manter uma central de atendimento ao público do Município de Pantano Grande por meio de estrutura específica, com atendimento e telefones. Por tratar de matéria eminentemente administrativa e ser oriunda de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo, referida lei municipal apresenta vício de iniciativa, violando os princípios da harmonia e independência entre os poderes. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080072119, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 27-05-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA OUVIDORIAS EM UNIDADES HOSPITALARES. ATRIBUIÇÕES NITIDAMENTE EXECUTIVAS. 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 funcionamento da administração pública, qual seja, a criação de ouvidorias em unidades hospitalares do Município de Alvorada, com discriminação das respectivas atribuições. 2. Por tratar-se de matéria essencialmente administrativa, atinente à organização



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

pgj@mprs.mp.br

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”, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual de 1989. Precedentes deste Órgão Especial. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080536766, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 27-05-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 614/2017 DE INICIATIVA PARLAMENTAR DO MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE QUE OBRIGA A CRIAÇÃO DE GRÊMIOS ESTUDANTIS EM TODAS AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. EXISTÊNCIA DE LEI FEDERAL REGULANDO A MATÉRIA. VÍCIO DE INICIATIVA. CARACTERIZAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. RECONHECIMENTO. *Incorre em inconstitucionalidade formal a Lei Municipal nº 614/2017, de iniciativa parlamentar, do Município de Pantano Grande que obriga a criação de grêmios estudantis em todas as instituições de ensino fundamental e médio no âmbito do município. Além de a Lei Federal nº 7.398/1985 já regular a matéria envolvendo a instituição e organização dos grêmios estudantis e não se visualizar exatamente em que consistiria eventual interesse local na questão, resulta caracterizada a invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, haja vista que não se trata de lei meramente autorizativa, mas, sim, de lei que disciplina matéria eminentemente de gestão e que, por isso, é de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, nos termos do que definem os artigos 8º, “caput”, 10, 60, inciso II, alínea ‘d’, e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. De igual modo, cria atribuições a órgãos do Poder Executivo de forma a interferir na organização e funcionamento da Administração, ferindo os princípios da simetria, da independência e da harmonia entre os Poderes insculpidos no art. 10º da CE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080072291, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em: 15-04-2019)



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, 9 de setembro de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

CN/