PROCESSO Nº 5253465-34.2026.8.21.7000 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DOS MUNICIPÁRIOS DE SÃO LUIZ GONZAGA

REQUERIDOS: PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO LUIZ GONZAGA E CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SÃO LUIZ GONZAGA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATORA: DESEMBARGADORA LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Município de São Luiz Gonzaga. Lei Municipal nº 6.182, de 16 de dezembro de 2020, que autoriza agentes públicos a dirigirem veículos oficiais do Município de São Luiz Gonzaga, em caráter excepcional e no uso estrito de suas funções. Previsão em harmonia com a Constituição Estadual e com a Constituição Federal. Norma que atende aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade e finalidade pública. Eventual inconstitucionalidade reflexa que não autoriza o controle concentrado de constitucionalidade. Alegação de*

conduta pessoal a caracterizar ofensa em concreto aos princípios constitucionais que deve ser perseguida por vias judiciais ordinárias, não ensejando a fiscalização em abstrato da norma. ***PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo **SINDICATO DOS MUNICIPÁRIOS DE SÃO LUIZ GONZAGA**, impugnando a Lei nº 6.182, de 16 de dezembro de 2020, do Município de São Luiz Gonzaga, que *autoriza os titulares dos cargos que menciona, em caráter excepcional, a dirigir veículo do Município*. A insurgência fundamenta-se em suposta ofensa ao artigo 37, *caput* e incisos I, II e V, da Constituição Federal, e artigo 8º, *caput,* combinado com os artigos 19, *caput* e inciso I, e 20, *caput* e parágrafo 4º, da Constituição Estadual.

A entidade proponente sustenta, em síntese, que a Lei Municipal nº 6.182/2020, ao autorizar servidores efetivos e ocupantes de cargos em comissão a conduzirem veículos oficiais do Município, ainda que em caráter excepcional, quando necessário ao desempenho de suas atribuições e inexistente motorista disponível, viola os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, bem como a regra constitucional do acesso aos cargos públicos mediante concurso. Aduz que a condução de veículos constitui atribuição típica do cargo efetivo de motorista, disciplinado pela Lei Municipal nº 5.079/2011, de modo que a norma impugnada possibilita o exercício de atribuições de cargo diverso daquele para o

qual os agentes foram investidos, caracterizando desvio de função e burla ao concurso público. Menciona, ainda, que a autorização conferida a ocupantes de cargos em comissão afronta a destinação constitucional desses cargos às funções de direção, chefia e assessoramento. Afirma que a limitação da autorização a situações excepcionais não afasta as inconstitucionalidades apontadas, sobretudo porque a lei não estabelece critérios objetivos para caracterização da excepcionalidade. Colaciona precedentes deste Tribunal de Justiça que reconheceram a inconstitucionalidade de normas municipais de conteúdo semelhante. Requer a concessão de medida cautelar para suspensão dos efeitos da Lei Municipal nº 6.182/2020 e, ao final, a procedência da ação para declarar sua inconstitucionalidade material, com eficácia *erga omnes* e *efeitos ex tunc* (Evento 1).

O pedido liminar foi indeferido (Evento 4).

A Câmara Municipal de São Luiz Gonzaga prestou informações defendendo a constitucionalidade do ato normativo impugnado. Inicialmente, destacou que a Lei Municipal nº 6.182/2020 teve origem em projeto de iniciativa do Poder Executivo, regularmente processado e aprovado pelo Poder Legislativo, inexistindo qualquer vício de iniciativa. No mérito, sustentou que a norma não criou cargo, não alterou o regime jurídico dos motoristas, nem autorizou a substituição permanente desses profissionais por outros servidores. Afirmou que a legislação prevê autorização meramente excepcional, condicionada ao cumprimento de diversos

requisitos, dentre eles a necessidade de deslocamento para o exercício das atribuições próprias do cargo, a inexistência de motorista disponível, a prévia habilitação do condutor, autorização expressa do Prefeito Municipal e assinatura de termo de responsabilidade. Alegou que a medida busca assegurar a continuidade e a eficiência dos serviços públicos em situações pontuais, sem conferir aos servidores direito subjetivo à condução de veículos oficiais. Defendeu inexistir usurpação das atribuições do cargo de motorista ou afronta ao princípio do concurso público, porquanto a condução autorizada possui natureza acessória e instrumental ao exercício das funções originárias do servidor. Sustentou, ainda, a constitucionalidade formal e material da norma e asseverou que eventual conflito entre a lei impugnada e outras normas municipais configuraria questão de legalidade infraconstitucional, insuscetível de apreciação na presente via. Ao final, postulou a improcedência da ação (Evento 20).

O Procurador-Geral do Estado compareceu aos autos para defender o ato normativo impugnado. Preliminarmente, suscitou a ausência de comprovação do recolhimento das custas processuais, requerendo a intimação da parte autora para regularização do vício e, em caso de descumprimento, a extinção do processo sem resolução do mérito. No mérito, sustentou que a norma questionada não padece de inconstitucionalidade, destacando que foi editada por iniciativa do Chefe do Poder Executivo, em observância às regras constitucionais que disciplinam o regime jurídico dos servidores públicos e a

organização administrativa municipal. Alegou que a autorização para condução de veículos oficiais possui caráter excepcional, residual e instrumental ao exercício das atribuições próprias dos cargos ocupados pelos servidores, inexistindo desvio funcional ou usurpação das atribuições do cargo de motorista. Reportou-se a parecer da Procuradoria-Geral do Estado e à Lei Federal nº 9.327/1996 para sustentar a possibilidade de condução de veículos oficiais por servidores que não ocupam o cargo de motorista, desde que observados os requisitos legais. Afirmou que a legislação municipal estabelece condicionantes rigorosas para a autorização, dentre elas a excepcionalidade da medida, a inexistência de motorista disponível, a necessidade vinculada ao exercício das atribuições do cargo, a habilitação regular do condutor, a autorização prévia do Prefeito e a formalização de termo de responsabilidade. Defendeu que os precedentes invocados na inicial não se aplicam ao caso concreto, uma vez que tratavam de normas que permitiam, de forma ampla e genérica, a condução de veículos por servidores de diversas categorias funcionais. Rechaçou, por fim, as alegações de afronta aos princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, destacando que a norma impugnada visa justamente assegurar a continuidade, a economicidade e a eficiência da prestação dos serviços públicos. Colacionou precedente deste Tribunal de Justiça que reconheceu a constitucionalidade de legislação municipal de conteúdo semelhante e postulou a improcedência da ação. Subsidiariamente, requereu a modulação dos

efeitos de eventual declaração de inconstitucionalidade, para que produzisse efeitos apenas a partir do trânsito em julgado da decisão (Evento 21).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. Quanto ao mérito, o dispositivo legal ora impugnado segue abaixo:

> ***LEI Nº 6.182, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2020***
>
> ***Autoriza os titulares dos cargos que menciona, em caráter excepcional, a dirigir veículo do Município.***
>
> *O Prefeito de São Luiz Gonzaga, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica Municipal, FAZ SABER que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:*
>
> *Art. 1º Os servidores titulares dos cargos de provimento em comissão e servidores efetivos poderão, em caráter excepcional, quando necessário para o cumprimento das atribuições que lhe são próprias, se não houver motorista disponível e desde que devidamente habilitados, dirigir veículo de serviço ou de representação do Município.*
>
> *§ 1º A possibilidade de que trata o caput depende de autorização prévia e expressa do Prefeito.*
>
> *§ 2º É condição para a autorização de que trata o § 1º a apresentação, pelos servidores respectivos, da Carteira Nacional de Habilitação na categoria exigida, em cada caso, pelo Código de Trânsito Brasileiro.*
>
> *§ 3º Os servidores autorizados deverão assinar termo de responsabilidade em que conste a sua obrigação em verificar, antes da partida, se o veículo está em condições de trafegar*

em via pública, nos termos da lei, bem como de que são cientes da sua responsabilidade por qualquer ato doloso ou culposo que venha a cometer na direção do veículo.

Art. 2º O Anexo II da Lei Municipal nº 5.079, de 27 de dezembro de 2011, que "Dispõe sobre os Quadros de Cargos e Funções Públicas do Município e estabelece o Plano de Carreira dos Servidores", os quais definem as atribuições e as condições de trabalho dos cargos efetivos de que trata o art. 1º, passam a vigorar acrescidos com a redação determina por esta Lei, nos seguintes termos:

"O titular deste cargo poderá, em caráter excepcional, quando necessário para o cumprimento das atribuições que lhe são próprias, e se não houver motorista disponível, desde que devidamente habilitado, ser autorizado a dirigir veículo de serviço ou de representação do Município".

Art. 3º A autorização para dirigir veículos de serviço do Município poderá ser feita, exclusivamente, para o desempenho de atividades dentro do perímetro do Município de São Luiz Gonzaga.

Parágrafo único. Excetuam-se do caput deste artigo os servidores do Conselho Tutelar.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete do Prefeito de São Luiz Gonzaga/RS, em 16 de dezembro de 2020.

Sidney Luiz Brondani
Prefeito Municipal

3. Não merece guarida a pretensão deduzida na exordial.

A controvérsia posta em discussão gravita em torno da higidez constitucional da Lei Municipal nº 6.182, de 16 de dezembro de 2020, de São Luiz Gonzaga, a qual autoriza os

servidores titulares de cargos de provimento em comissão e servidores efetivos a dirigir veículos do Município, em caráter excepcional.

A entidade sindical proponente sustenta, em apertada síntese, que a referida normativa consubstanciaria burla à regra do concurso público e cristalizaria desvio de função, ofendendo, em tese, os ditames do artigo 37, *caput* e incisos I, II e V[1], da Constituição Federal, bem como os artigos 8º[2], 19, *caput* e inciso I[3], e 20, *caput* e § 4º[4], da Constituição Estadual.

---

[1] *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*
I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...).
V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
[2] *Art. 8.º 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.*
§ 1.º O território do Município poderá ser dividido em distritos e subdistritos, criados, organizados e extintos por lei municipal, observada a legislação estadual.
§ 2.º A sede do Município lhe dá o nome.
[3] *Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20)*
I - os cargos e funções públicos, criados por lei em número e com atribuições e remuneração certos, são acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos legais;
[4] *Art. 20. A investidura em cargo ou emprego público assim como a admissão de empregados na administração indireta e empresas subsidiárias dependerão de aprovação prévia em concurso*

Contudo, em irretocável alinhamento com a decisão proferida em sede liminar pela eminente Desembargadora Relatora, constata-se que o diploma normativo não ostenta qualquer mácula de inconstitucionalidade material ou formal apta a retirá-lo do ordenamento jurídico.

Ao revés do sustentado na peça de ingresso, a Lei Municipal hostilizada está firmemente calcada nos princípios constitucionais que orientam a Administração Pública, notadamente os da eficiência e da moralidade. A norma visa, precipuamente, atender ao interesse público, não consubstanciando qualquer lesão ao ordenamento constitucional.

Nesse prisma, impende considerar a realidade fática e administrativa dos municípios de pequeno porte, como é o caso de São Luiz Gonzaga. A autorização conferida aos servidores para a condução de veículos oficiais no estrito desempenho de suas atribuições traduz inegável medida de economicidade para o erário, permitindo a otimização dos recursos humanos e logísticos da municipalidade para garantir a continuidade e a agilidade da prestação dos serviços públicos locais.

Ademais, conforme assinalado pela eminente Desembargadora Relatora ao indeferir o pleito cautelar, a norma atacada não autoriza que o agente público utilize bens públicos para satisfazer interesses particulares. De modo diverso, o diploma

público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargos de provimento em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração. (...).

restringe as hipóteses de uso dos veículos oficiais exclusivamente às atividades inerentes às funções públicas desempenhadas pelo servidor. Fica, portanto, resguardada a finalidade pública da norma, afastando-se qualquer alegação de imoralidade ou impessoalidade.

Em linha de coerência com essa finalidade pública, a autorização concedida aos servidores e ocupantes de cargos em comissão para dirigirem os veículos oficiais, nos termos do artigo 1º da Lei Municipal nº 6.182/2020, possui nítido caráter de excepcionalidade. O próprio texto legal é expresso ao condicionar tal possibilidade para "quando necessário para o cumprimento das atribuições que lhe são próprias" e "se não houver motorista disponível", exigindo, ainda, que o condutor seja devidamente habilitado.

Nesse diapasão, não se há falar em violação ao princípio do acesso universal aos cargos mediante concurso público ou na ocorrência de desvio de função. O objeto da norma volta-se unicamente a permitir deslocamentos esporádicos e estritamente atrelados à atividade do cargo que o servidor já ocupa, para o qual, frise-se, ingressou regularmente.

Como bem pontuado na decisão liminar, essa autorização excepcional não esvazia, nem se confunde, com as funções próprias e permanentes do cargo de motorista. A referida função segue destinada "àqueles servidores que, durante toda sua jornada de trabalho, com habitualidade e exclusividade, dedicam-se

§ 4.º Os cargos em comissão destinam-se à transmissão das diretrizes políticas para a execução

a transportar pessoas, cargas, documentos ou valores necessários ao interesse do ente público". Logo, o diploma atacado não transforma servidores de outras áreas em motoristas, mas apenas confere a necessária plasticidade administrativa para a execução de suas próprias tarefas diárias.

De outra banda, inexiste óbice na Constituição Estadual ou na Constituição Federal contendo regra que proíba a direção de veículos oficiais por outros agentes públicos que não os que ocupam o cargo de motorista. Tal conclusão, de igual sorte, não decorre da interpretação sistêmica de qualquer princípio constitucional encartado nas Cartas Magna ou Provinciana.

Nesse exato sentido, o colendo Órgão Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça já se debruçou sobre a matéria, chancelando a validade de diplomas normativos análogos e assentando a higidez constitucional da autorização excepcional para a condução de veículos da frota municipal por servidores. É o que se depreende do paradigmático julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade relativa à legislação idêntica do Município de Santiago, cuja ementa ora se colaciona:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 267/2021. MUNICÍPIO DE SANTIAGO/RS.* ***AUTORIZAÇÃO, EM CARÁTER EXCEPCIONAL, AOS SERVIDORES, AGENTES POLÍTICOS E CONSELHEIROS TUTELARES, DEVIDAMENTE HABILITADOS, QUANDO NECESSÁRIO PARA O CUMPRIMENTO DAS ATRIBUIÇÕES QUE LHE SÃO***

> ***PRÓPRIAS, A DIRIGIR VEÍCULO DE SERVIÇO OU DE REPRESENTAÇÃO DO MUNICÍPIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL OU MATERIAL NÃO VERIFICADA****. [...] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME*. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085125185, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 27-08-2021) – grifou-se.

Quanto à suposta contradição apontada pelo Sindicato Autor entre o ato normativo impugnado (Lei Municipal nº 6.182/2020) e as diretrizes estabelecidas na Lei Municipal nº 5.079/2011 - que dispõe sobre o plano de carreira dos servidores do Município de São Luiz Gonzaga e elenca as atribuições da Categoria Funcional de Motorista -, impende asseverar a absoluta inviabilidade de sua apreciação na presente via.

Como se percebe da própria narrativa exordial, a alegada mácula decorreria do confronto entre duas normas de estatura idêntica no plano infraconstitucional municipal. Eventual antinomia entre a lei que autoriza a condução excepcional de veículos e a legislação local que estrutura as carreiras funcionais não encerra violação frontal, direta e imediata ao Texto Constitucional ou aos princípios que regem a Administração Pública (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal e artigo 19 da Constituição Estadual).

Trata-se, em verdade, de típica hipótese de **inconstitucionalidade reflexa** (ou oblíqua). Tal fenômeno exige o prévio cotejo entre as legislações infraconstitucionais para que, somente de forma mediata, alcance-se eventual ofensa ao parâmetro constitucional, circunstância incabível em sede de controle

concentrado, conforme firme e uníssona jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

> *Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Imposto sobre serviços de qualquer natureza. Franquia postal. [...] 3. Itens 26 e 26.01 da lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116/2003.* ***Se incompatibilidade existir, será entre normas infraconstitucionais. Inconstitucionalidade reflexa****. Se as entidades franqueadas não realizam os serviços de coleta, remessa ou entrega de correspondências, não se configura o fato gerador do ISS. 4. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada improcedente [...].* (STF - ADI 4784, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 12-09- 2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-11-2023 PUBLIC 06-11-2023) – grifou-se.

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. AFRONTA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DESCABIMENTO DA VIA ELEITA. - "Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público" (ADI 416 AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello). - No caso [...] o proponente fundamenta a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.808/2015 na violação de preceitos contidos em legislação infraconstitucional [...] o que é incabível no controle concentrado de constitucionalidade. Ademais,* ***mesmo que eventual vício jurídico resulte, num desdobramento ulterior, numa potencial violação aos arts. 8º e 19, I, da Constituição Estadual, ainda assim estar-se-ia em face de inconstitucionalidade meramente reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível por meio da via eleita****. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXTINTA. UNÂNIME.* (TJRS - Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº

> 70065802803, Tribunal Pleno, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 18-07-2016). – grifou-se.

Por derradeiro, as digressões apresentadas pelo Autor na peça exordial - notadamente o hipotético perigo abstrato atinente à possibilidade de sinistros de trânsito envolvendo servidores não ocupantes do cargo de motorista, bem como os reflexos indenizatórios em caso de acidentes - situam-se exclusivamente na esfera da casuística.

Eventual agir em desacordo com as normativas de trânsito ou a ocorrência de imperícias no caso concreto acarretarão ofensas em particular ao ordenamento jurídico, as quais deverão ser devidamente apuradas nas instâncias cíveis, criminais ou administrativas correspondentes, inclusive com a responsabilização pessoal do servidor condutor. Contudo, essa fiscalização casuística da conduta não contamina a validade abstrata da norma, nem desafia a via excepcional do controle concentrado de constitucionalidade.

Não havendo, portanto, qualquer vício material a inquinar a Lei Municipal nº 6.182, de 16 de dezembro de 2020, de São Luiz Gonzaga, de inconstitucionalidade material frente às Constituições Estadual e Federal, a sua manutenção no ordenamento jurídico é medida de rigor.

4. Pelo exposto, opina a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** pela **improcedência da ação**, na esteira dos fundamentos antes delineados.

Porto Alegre, 30 de setembro de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos[5].

RCA

[5] Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria n° 291/2023/GABPGJ