



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

**PROCESSO Nº 5203667-41.2025.8.21.7000 – ÓRGÃO
ESPECIAL**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE NOVO CABRAIS

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE NOVO
CABRAIS

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR HELENO TREGNANO
SARAIVA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Novo Cabrais. Lei Municipal nº 2.762/2025. Autoriza a colocação de monitores em veículos de transporte escolar de alunos da rede pública de ensino municipal. Norma oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar que cria cargos públicos efetivos, fixando suas atribuições e requisitos de provimento, atribuindo novas obrigações a órgãos do Executivo e interferindo na gestão de seus contratos e serviços. Matéria de cunho nitidamente administrativo, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Vício de iniciativa. Afronta ao princípio da separação e harmonia entre os poderes. Violação aos artigos 8º, 'caput', 10, 60, inciso II, alíneas "a", "b" e "d", e 82, incisos III e VII, da



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

*Constituição Estadual. Precedentes desta Corte e do Supremo Tribunal Federal. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO DE NOVO CABRAIS**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 2.762**, de 16 de junho de 2025, do **Município de Novo Cabrais**, por ofensa aos artigos 1º, 5º, 8º, 10, 60, inciso II, alíneas “a” e “b”, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que a norma objurgada, oriunda de proposição parlamentar, sob o pálio de autorizar a colocação de monitores nos veículos de transporte escolar da rede pública de ensino municipal, criou cargo público efetivo de monitor e fixou suas atribuições e requisitos de provimento, criando, também, obrigações para o Poder Executivo, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, razão pela qual apostou veto total pelo Prefeito, o qual foi derrubado, sendo a norma promulgada pelo Presidente da Casa Legislativa. Sustentou que o ato editado é flagrantemente inconstitucional, padecendo de vício de iniciativa, pois trata de matéria nitidamente administrativa, envolvendo criação de cargos públicos, interferindo na gestão municipal e estipulando atribuições e obrigações para o Executivo, malferindo, também, o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, na esteira do precedente que colaciona, requerendo a



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

concessão de medida cautelar, sustando-se os efeitos da norma, e, no mérito, a procedência integral do pedido (Evento 1 – INIC1, PROC2, OUT3 e OFIC4).

O pleito liminar foi deferido, sendo determinada a notificação da Câmara de Vereadores para, querendo, prestar informações, e a citação do Procurador-Geral do Estado, na forma do artigo 262, parágrafo 2º do Regimento Interno da Corte (Evento 4 – DESPADEC1).

O Procurador-Geral do Estado, citado para os fins do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, defendeu a manutenção da norma vergastada no ordenamento jurídico, com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (Evento 21 – PET1).

A Casa Legislativa Municipal, notificada, prestou informações, esclarecendo que a norma editada teve origem em informações que chegaram aos Vereadores, dando conta de situações que demonstravam a necessidade de colocação de monitores escolares nos veículos destinados ao transporte de estudantes, tendo, inicialmente, sido solicitada esta providência ao Executivo (Evento 22 – COMP5), que não a atendeu. Em razão disto, foi encaminhado o projeto de lei que deu origem à norma impugnada, a qual entende foi editada dentro dos limites de competência do Poder Legislativo. Aduziu, ainda, que a questão tem sido intermediada pela Promotoria



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

de Justiça Especializada de Santa Maria, consoante termo de audiência juntado ao feito (Evento 22 – TERMOAUD12). Postulou, assim, *seja mantida a Lei nº 2.762, de 16 de junho de 2025, em seu inteiro teor pois a mesma objetiva por seus fundamentos a segurança e o bem estar das crianças e adolescentes do Município de Novo Cabrais, sendo que os ajustes que o Poder Executivo entender necessários para o cumprimento da referida Lei, os mesmos podem ser dar por Lei Complementar, e/ou nova Redação* (Evento 22 – PET11 e ATA1, ATA2, COMP3, FOTO4, COMP5, PARECER6, PARECER7, PARECER8, PARECER9, PARECER10, TERMOAUD12, COMP13, VIDEO14 e COMP15).

É o breve relato.

2. A Lei Municipal nº 2. 762/2025, do Município de Novo Cabrais, foi assim redigida (Evento 1 – OUT3):

LEI MUNICIPAL Nº 2762, DE 16/06/2025.

Promulgada em 16 de junho de 2025.

ALVARO LUIZ SCHEFFEL, Presidente da Câmara Municipal de NOVO CABRAIS, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições e com base no disposto do artigo 16, Inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Novo Cobrais, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica autorizada a colocação de monitores nos veículos de que realizam o transporte escolar dos alunos da rede pública municipal de ensino.

Art.2º Compete ao monitor: monitor;

I - apresentar-se devidamente identificado com o crachá de



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

pgj@mprs.mp.br

II- acompanhar os alunos desde o embarque no transporte escolar até seu desembarque na escola de destino, assim como acompanhar os alunos desde o embarque no final do expediente escolar, até o desembarque nos pontos próprios;

III - auxiliar no embarque, desembarque seguro e acomodação dos alunos e seus pertences, com a atenção voltada à segurança destes, procurando evitar possíveis acidentes, ressaltando o uso do cinto de segurança;

IV - proceder de forma cordial e respeitosa para com os alunos, pais, professores e servidores dos estabelecimentos de ensino;

V - ajudar os alunos a subir e descer as escadas dos transportes, observando e respeitando a individualidade e o grau de dificuldade de cada aluno;

VI - orientar diariamente os alunos quanto ao risco de acidentes, sobre medidas de segurança e comportamento, evitando que coloquem partes de seu corpo para fora da janela, certificando-se de que todos estejam assentados, com cinto de segurança e estando adequadamente dentro do veículo de transporte escolar;

VII - zelar pelo bom andamento > da viagem, adotando medidas cabíveis de prevenção ou solução de quaisquer problemas relacionados à execução do transporte;

VIII - contatar, sempre que necessário o diretor ou responsável pela instituição de ensino, se necessário, a Secretaria Municipal de Educação, mantendo-os informados de quaisquer fatos ou anormalidades que porventura possam prejudicar o bom andamento ou o resultado final da prestação do serviço, bem como a mudança de horários ou itinerários eventualmente.

Parágrafo único. O aluno especial, cuja comprovação se dá através de laudo médico, terá tratamento adequado à sua limitação por parte do monitor;

Art. 3º Ao Monitor do Transporte Escolar será exigido:

1 - ter idade superior a 18 (dezoito) anos;

II - ensino médio completo.

Art. 4º Competirá à Secretaria Municipal de Educação propiciar a capacitação necessária para que o monitor possa desempenhar suas funções da melhor forma possível, principalmente no que tange aos cuidados com os alunos especiais.



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

Art. 5º Este Projeto de Lei, além de garantir uma melhor qualidade e segurança durante o transporte escolar de todos alunos, visa garantir a presença de monitores qualificados e especializados para as crianças com Transtorno do Espectro Autista (TEA), visando promover a segurança, o bem-estar e o suporte necessário durante o trajeto escolar.

Art. 6º Para as linhas as quais o transporte é feito com veículos terceirizados, o custo com a manutenção deste profissional será incluído a planilha de custo da licitação, obedecendo às normas em legislação vigente, com seus reflexos na composição do valor do KM rodado;

Art. 7º Para as linhas as quais o transporte é feito com veículos da municipalidade o Poder Executivo proverá por meio de concurso publico o preenchimento das vagas necessárias conforme o numero de linhas e a necessidade.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

*GABINETE DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL
DE NOVO CABRAIS, Aos 16 dias do mês de junho de 2025.*

*ALVARO LUIZ SCHEFFEL
Presidente*

3. A norma objurgada, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, padece de vício insanável de inconstitucionalidade, visto que invade competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores de Novo Cabrais, ao aprovar e promulgar a norma impugnada, dispondo sobre criação de cargos públicos (monitores) e organização e funcionamento da Administração, deixou de observar preceitos constitucionais expressos, malferindo os artigos 60, inciso II, alíneas “a”. “b” e “d”, e 82, inciso III e VII, ambos da Constituição



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

Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da referida Carta, os quais asseguram ao Prefeito Municipal, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre o regime jurídico dos servidores públicos, *in verbis*:

*Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.
(...).*

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...).

II - disponham sobre:

- a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;*
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;*
- c) organização da Defensoria Pública do Estado;*
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*

(...).

Art. 82 - 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;

(...).

A Lei Municipal questionada, em que pese a louvável preocupação dos Senhores Vereadores com a segurança das crianças e adolescentes que utilizam o transporte escolar, ao autorizar a



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

colocação de monitores nos veículos de transporte escolar dos alunos da rede pública de ensino municipal (artigo 1º), criando os respectivos cargos públicos efetivos, estabelecendo suas atribuições (artigo 2º) e requisitos de provimento (artigo 3º), bem como criando atribuições para a Secretaria de Educação (artigo 4º) e interferindo na gestão dos contratos firmados pela Administração (artigo 6º) e seus serviços (artigo 7º), acabou por invadir competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, malferindo, também, o próprio princípio da separação entre os poderes.

Este, de resto, o entendimento defendido por Hely Lopes Meirelles¹:

(...).

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.

(...).

A lei municipal vergastada positiva, ainda, ofensa ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição do Estado:

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



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

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Nesta toada, os seguintes precedentes deste egrégio
Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL RELACIONADA AO REGIME JURÍDICOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DESTE ÓRGÃO ESPECIAL E DO STF.
1. Verificada ofensa ao princípio da separação dos poderes, na medida em que lei de iniciativa parlamentar foi editada para regular temática relacionada ao regime jurídico dos servidores públicos municipais, isto é, vantagens concedidas aos servidores do Município de Canguçu. 2. Por tratar-se de matéria atinente ao regime jurídico dos servidores públicos municipais, a **iniciativa para deflagrar processo legislativo compete ao Prefeito, nos moldes dos arts. 5º, 8º, caput, 10, 60, II, “b”, e 82, III, todos da Constituição Estadual de 1989. Precedentes deste Órgão Especial e do STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 53689331720248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 11-04-2025)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE DOM FELICIANO. LEI MUNICIPAL Nº 4.410/22. REDUÇÃO DA CARGA HORÁRIA SEMANAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. MATÉRIA AFETA AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. VÍCIO FORMAL. ARTIGO 60, II, “B”, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E 61, §1º, INCISO II, ALÍNEA C, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE. RECONHECIMENTO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO. 1. Padece



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

pgj@mprs.mp.br

de inconstitucionalidade formal a Lei n.º 4.410, de 02 de setembro de 2022, do Município de Dom Feliciano, que “assegura direito a servidor(es) cujo(s) filho(s) possuam deficiência e dá outras providências”. **Matéria afeita ao regime jurídico de servidores públicos, de modo que a Lei oriunda do Poder Legislativo apresenta vício de iniciativa, configurando afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes.** 2. Norma que enseja incremento de despesas, considerando a necessidade que exsurge de remanejamento de servidores de outras áreas, ou mesmo de contratação temporária, invariavelmente acarretando dispêndio de dinheiro público, o que não prescinde de prévio estudo de impacto orçamentário e financeiro. **Violação aos artigos 10, 60, inciso II, alínea ‘b’, e 82, inciso VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, ‘caput’, todos da Constituição Estadual. Precedentes.** 3. Modulação de efeitos que se mostra cabível, com efeitos ex nunc da declaração da inconstitucionalidade da norma a contar da publicação do acórdão, com o fito de evitar prejuízos aos trabalhadores que se beneficiaram do permissivo legal em exame. Enquadramento no artigo 27 da Lei Federal n.º 9.868/99. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, DIFERIDOS OS EFEITOS DA DECISÃO A CONTAR DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO. UNÂNIME.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085699239, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em: 17-02-2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO INTEGRADO À PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA – TEA. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA. CHEFE DO EXECUTIVO. É inconstitucional a Lei n.º 5.403/23 do Município de Canguçu de iniciativa da Câmara Municipal que instituiu a Política Municipal de Atendimento Integrado à Pessoa com Transtorno do Espectro Autista - TEA, porquanto atribui novas tarefas às Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos e de Educação, Esportes e Cultura, determina a realização de despesas pelo Poder Executivo com a criação de diversos programas e disciplina matérias relativas à gestão administrativa dos serviços públicos, ao regime jurídico



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

dos servidores e ao provimento de cargos públicos. Isso porque se trata de lei relativa à organização, às atribuições e ao funcionamento da Administração Pública Municipal, cujo processo legislativo se submete à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo. Arts. 8º, 60, II, alíneas “b” e “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085785764, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 17-11-2023)

E, na mesma linha de intelecção, também, o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

DIREITO ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.724/2020, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. PLANO DE CARGOS, CARREIRA E VENCIMENTOS DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL. ALTERAÇÕES, POR EMENDA PARLAMENTAR, DE CRITÉRIOS RELACIONADOS AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES. IMPOSSIBILIDADE. INICIATIVA DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL CONFIGURADO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A Constituição Federal estabelece a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, “c”). 2. Na hipótese dos autos, por emenda parlamentar, foram incluídas alterações em critérios relacionados ao regime jurídico dos guardas municipais de Volta Redonda, especialmente quanto à promoção na carreira e à avaliação funcional dos servidores, matérias que se inserem na seara da iniciativa do Chefe do Poder Executivo. 3. A norma impugnada permite aumento da remuneração dos servidores públicos contemplados por eventual promoção para o cargo imediatamente superior, o que implica em afronta à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para a deflagração do respectivo processo legislativo, nos termos dos arts. 61, §1º II, “a”, e 63, I, da Constituição da República. Precedentes. 4. Tal compreensão foi reafirmada no julgamento do Tema 686 da repercussão geral, no qual foi



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

fixada a Tese de que “I -Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF). 5. Recurso extraordinário provido. (RE 1445377, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 14-10-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-10-2024 PUBLIC 21-10-2024)

Como corolário, evidentes as máculas de inconstitucionalidade de que padece a norma impugnada, impondo-se o acolhimento integral do pedido.

4. Pelo exposto, opina a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** pela **procedência** do pedido, na esteira dos fundamentos antes delineados.

Porto Alegre, 17 de setembro de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos².

VLS

² Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 1937/2025