



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

PROCESSO N.º 70051070357 - TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DOS
DIREITOS DIFUSOS - IBDDD

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
SANTA MARIA E MUNICÍPIO DE SANTA MARIA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR RUI PORTANOVA

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.620/2012. Gratuidade para idosos no transporte coletivo interdistrital. Cognição aberta. Mácula formal e material de inconstitucionalidade verificadas. Vício de iniciativa. Restrição de benefício constitucional de aplicação imediata. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo **Instituto Brasileiro de Defesa dos Direitos Difusos – IBDDD**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico dos artigos 2º e 4º da Lei nº 5.620, de 30 de



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

janeiro de 2012, do Município de Santa Maria, por ofensa aos artigos 8º e 262 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, cumulados com o artigo 230, parágrafo 2º, da Constituição Federal, artigo 39 do Estatuto do Idoso e artigo 167, *caput*, da Lei Orgânica daquele Município.

Segundo o proponente, os dispositivos impugnados são inconstitucionais, pois, ao alterarem o campo de incidência da concessão de isenção tarifária de transporte interdistrital aos idosos, prevista no artigo 167, *caput*, da Lei Orgânica Municipal e na Lei Municipal n.º 4.870/2005, reduzindo a sua abrangência, feriram os princípios da legalidade, da igualdade, da pessoalidade e da razoabilidade. Informa, ainda, que a Lei Municipal n.º 4.870/2005 já foi objeto de controle direto, por via da Adin n.º 70019393495, julgada improcedente. Postulou, liminarmente, a suspensão dos dispositivos atacados, *com respectiva supressão dos termos impugnados restabelecendo os efeitos da Lei n.º 4.870/2005 e retroagindo os efeitos da sentença a entrada em vigor do ato impugnado*, e, ao final, a procedência do pedido (fls. 02/10 e documentos das fls. 15/144).

A medida liminar pretendida foi deferida (fls. 149/152).

O Município de Santa Maria, em suas informações, enfatizou a impossibilidade jurídica do pedido, tendo em vista que a Lei Municipal foi confrontada em face da Constituição Federal e de lei infraconstitucional. Quanto ao mérito, alegou que a lei em testilha não inviabilizou o direito à gratuidade no transporte interdistrital,



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

mas, sim, o regulamentou, conferindo disciplina ao seu exercício. Destacou, ainda, que a Constituição Estadual assegura a gratuidade do transporte coletivo urbano e metropolitano, não havendo previsão quanto ao transporte interdistrital. Ao final, postulou a improcedência da ação e, caso seja julgada procedente, pugnou pela modulação dos efeitos *ex nunc* (fls. 168/172).

A Câmara Municipal, embora notificada (fl. 162), não prestou informações, conforme certidão da fl. 178.

O Procurador-Geral do Estado pugnou pela manutenção da norma jurídica atacada, face à presunção de constitucionalidade das leis (fl. 176).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.

2. A prefacial de impossibilidade jurídica do pedido será enfrentada juntamente com o mérito, em face da sua pertinência.

No mérito, merece prosperar a ação de inconstitucionalidade intentada, ainda que não propriamente pelos motivos alinhavados na peça vestibular, o que, registre-se, é perfeitamente possível na espécie, posto que o Supremo Tribunal Federal já sufragou a tese de que a causa de pedir, nas ações diretas de inconstitucionalidade, é eminentemente aberta:

EMENTA: 1. ADIN. Legitimidade ativa de Governador de Estado e pertinência temática. Presente a necessidade de defesa de interesses do Estado, ante a perspectiva de que a lei impugnada venha a importar em fechamento de um mercado consumidor de produtos fabricados em seu território, com



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

prejuízo à geração de empregos, ao desenvolvimento da economia local e à arrecadação tributária estadual, reconhece-se a legitimidade ativa do Governador do Estado para propositura de ADIn. Posição mais abrangente manifestada pelo Min. Sepúlveda Pertence. 2. Caráter interventivo da ação não reconhecido. 3. Justificação de urgência na consideração de prejuízo iminente à atividade produtiva que ocupa todo um município goiano e representa ponderável fonte de arrecadação tributária estadual. 4. ADIN. Cognição aberta. O Tribunal não está adstrito aos fundamentos invocados pelo autor, podendo declarar a inconstitucionalidade por fundamentos diversos dos expendidos na inicial. 5. Repartição das Competências legislativas. CF arts. 22 e 24. Competência concorrente dos Estados-membros. Produção e consumo (CF, art. 24, V); proteção de meio ambiente (CF, art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). No sistema da CF/88, como no das anteriores, a competência legislativa geral pertence à União Federal. A residual ou implícita cabe aos Estados que "podem legislar sobre as matérias que não estão reservadas à União e que não digam respeito à administração própria dos Municípios, no que concerne ao seu peculiar interesse" (Representação nº 1.153-4/RS, voto do Min. Moreira Alves). O espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se: (1) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; e (2) quando, existente legislação federal que fixe os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade; ou ainda, para a definição de peculiaridades regionais. Precedentes. 6. Da legislação estadual, por seu caráter suplementar, se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha dispor em diametral objeção a esta. Norma estadual que proíbe a fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou produtos à base de amianto está em flagrante contraste com as disposições da Lei federal nº 9.055/95 que expressamente autoriza, nos seus termos, a extração, industrialização, utilização e comercialização da crisotila. 7. Inconstitucionalidade aparente que autoriza o deferimento da medida cautelar. 8. Medida liminar parcialmente deferida para suspender a eficácia do artigo 1º, §§ 1º, 2º e 3º, do art. 2º, do art. 3º, §§ 1º e 2º e do parágrafo



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

único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul, até julgamento final da presente ação declaratória de inconstitucionalidade. (STF. Tribunal Pleno. Medida Cautelar em Adin 2396-MS. Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgado: 26-09-2001)

Do vício de inconstitucionalidade formal

Inicialmente, verifica-se que a lei em apreço teve leito em projeto oriundo da Casa Legislativa de Santa Maria.

Ao estabelecer hipótese de isenção de tarifa, o texto legal está a disciplinar e impor normatização referente ao serviço público de transporte coletivo municipal, matéria atinente à organização administrativa, da qual compete privativamente ao Executivo Municipal dispor.

Com tal proceder, a Câmara Municipal invadiu a competência reservada ao Chefe do Poder Executivo local, a quem incumbe a iniciativa de leis que versem sobre a fixação de tarifas relativas a contratos de concessão de serviço público, já que atividade administrativa própria do poder concedente, violando o disposto nos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual.

Nesse sentido, é reiterado o entendimento do Órgão Especial desse Tribunal de Justiça:

TARIFA. TRANSPORTE COLETIVO. GRATUIDADE. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA. HARMONIA ENTRE OS PODERES. VIOLAÇÃO. É inconstitucional a lei municipal que confere desconto do valor de tarifa integral do transporte coletivo por violação ao princípio da harmonia dos poderes. Isto porque a fixação do valor das tarifas relativas aos



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

contratos de concessão de serviço público é atividade administrativa da competência do Poder Concedente. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70032067886, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 06/12/2010)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. PASSE LIVRE. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei municipal que instituiu o "passe livre" no transporte coletivo urbano no município de Alvorada. Competência de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal. Princípio da simetria e separação dos Poderes. Violação do art. 61, § 1º, II "b", da Constituição Federal. Vício formal de iniciativa. Inconstitucionalidade reconhecida. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70034881466, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 16/08/2010)

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE PELOTAS TARIFA ESPECIAL DE TRANSPORTE COLETIVO PARA ESTUDANTES RESIDENTES EM PELOTAS (MEIA PASSAGEM). PEDIDO DE EXTENSÃO AOS ESTUDANTES DE PÓS-GRADUAÇÃO (ESPECIALIZAÇÃO, MESTRADO E DOUTORADO). Arguição pela Terceira Câmara Cível da inconstitucionalidade do art. 165, II, da Lei Orgânica do Município de Pelotas. Inconstitucionalidade formal caracterizada, por vício de iniciativa, ofendendo ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, letra "d", e 82, incisos II e VII, da Constituição Estadual. PROCEDÊNCIA DO INCIDENTE, POR MAIORIA. (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 70033072638, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 14/12/2009)

TARIFA. TRANSPORTE COLETIVO. GRATUIDADE. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA. HARMONIA ENTRE OS PODERES. VIOLAÇÃO. 1. É inconstitucional a lei municipal que confere desconto do valor de tarifa integral do transporte coletivo por violação ao princípio da harmonia dos



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

poderes. Isto porque a fixação do valor das tarifas relativas aos contratos de concessão de serviço público é atividade administrativa da competência do Poder Concedente. 2. O artigo 230, § 2º, da Constituição da República proclama a gratuidade dos transportes coletivos urbanos aos maiores de 65 anos sem qualquer restrição. Inconstitucionalidade da lei municipal que limita o benefício a quatro utilizações mensais não cumulativas. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. VOTOS VENCIDOS. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70031032386, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 19/10/2009)

Necessário, ademais, ressaltar que a lei objurgada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual. 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.

Saliente-se que sequer o alcance social da lei impugnada, ou, mesmo, a sanção do Chefe do Executivo, tem o condão de afastar o vício formal aduzido.

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles¹:

*Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, **nem por isso se nos afigura que convalesçam o vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas***

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.748.



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

funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça.

Na mesma toada, também, o posicionamento da Corte de Justiça do Estado:

ADIN. IGREJINHA. LEI N.º 3942/08, QUE DISPÕE SOBRE O TRANSPORTE COLETIVO DE ESCOLARES NO MUNICÍPIO. SANÇÃO QUE NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INICIATIVA. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. LEIS QUE ENVOLVEM TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO, POR DIZEREM COM A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DEVEM SER DE INICIATIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA APLICADO AOS MUNICÍPIOS. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 60, II "D", 82, VII DA CARTA ESTADUAL E 84, III DA CARTA FEDERAL. PROCEDÊNCIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º 70023842610, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 01/09/2008)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE ESMERALDA. LEI MUNICIPAL N.º 779/96, QUE DEU NOVA REDAÇÃO AO ART. 112 DA LEI MUNICIPAL N.º 365/90 DO MUNICÍPIO DE ESMERALDA. SANÇÃO PELO PODER EXECUTIVO. IMPOSSIBILIDADE DE CONVALIDAÇÃO DO VÍCIO DE INICIATIVA. USURPAÇÃO DE PRERROGATIVA CONFERIDA EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. A Câmara de Vereadores do Município de Esmeralda propôs e aprovou a Lei Municipal n.º 779/96, ao efeito de modificar a redação do art. 112 da Lei Municipal n.º 365/90, que disciplina o Regime Jurídico dos Servidores Municipais de Esmeralda, a fim de prever o direito de licença do servidor para exercício de mandato sindical. A sanção do projeto de lei pelo Chefe do Poder Executivo não tem o condão de convalidar o vício de iniciativa, pois o direito que o Executivo exerce ao propor leis é propriamente uma 'função' exercida em favor do Estado, representante do interesse geral, não sendo possível que o administrador ou



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

legislador disponham sobre direito que a eles não pertence. Precedente do E. STF. Se existe inércia do Poder Executivo em propor lei de sua competência exclusiva, a Carta Magna fornece mecanismos para que os interessados ou prejudicados incitem o mandatário a cumprir com a obrigação constitucionalmente atribuída, sendo exemplos a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de injunção. Todavia, inadmissível que o Poder Legislativo usurpe de prerrogativa conferida exclusivamente ao Poder Executivo pela Carta Magna. Ao alterar o Regime Jurídico dos Servidores Municipais, a Câmara Municipal de Esmeralda interferiu nas prerrogativas do Poder Executivo, violando os arts. 60, inciso II, e 82, incisos III e VIII, da Constituição Estadual, dispositivos de reprodução obrigatória para as Leis Orgânicas dos Municípios, em face da redação do art. 8º, caput, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022088702, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em 09/06/2008)

Do vício de inconstitucionalidade material

Também sob esse prisma há vício de inconstitucionalidade a ser reconhecido.

No ordenamento jurídico brasileiro, a proteção ao idoso tem assento constitucional, nos termos dos artigos 203, inciso I, e 230, da Carta Federal, e artigos 260 e 261, inciso I, da Carta Estadual.

Dentre os direitos sociais conferidos aos idosos, a gratuidade de transporte coletivo urbano aos maiores de sessenta e cinco anos vem expressamente garantida no parágrafo segundo do artigo 230 da Constituição Federal, *in verbis*:



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

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

[...].

§ 2º - Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.

O artigo 262, inciso I, da Constituição Estadual, a seu turno, assegura a gratuidade *aos maiores de sessenta e cinco anos, no transporte coletivo urbano e metropolitano.*

Nessa linha, a Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003, que instituiu o Estatuto do Idoso, em seu artigo 39, ampliou o alcance da gratuidade, estendendo-a ao transporte coletivo semiurbano:

*Art. 39. Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos **urbanos** e **semi-urbanos**, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.*

*§ 1º Para ter acesso à gratuidade, **basta que o idoso apresente qualquer documento pessoal que faça prova de sua idade.***

Assim, são agraciados pela gratuidade os idosos passageiros do transporte coletivo urbano, metropolitano e semiurbano, o que abarca o transporte **interdistrital** disciplinado pela lei em exame.

Feitas tais considerações, a Lei Municipal n.º 5.620/2012, ao regular a instituição progressiva da gratuidade aos



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

idosos e mediante a confecção de carteiras de identificação, **restringiu** o uso do benefício.

Com efeito, o artigo 2º da Lei vergastada, ao limitar a gratuidade no transporte coletivo interdistrital no ano de 2012 a quatro passagens ao mês e, no ano de 2013, a oito passagens ao mês, limitou garantia constitucional conferida aos idosos pelo artigo 230, parágrafo 2º, da Constituição Federal, e artigo 262, inciso I, da Carta Estadual, normas constitucionais de eficácia plena e aplicação imediata, de observância cogente pelos Municípios, por via do princípio da simetria posto no artigo 8º da Carta da Província.

O transporte gratuito compõe o sistema normativo na condição de direito exigível pelos idosos, sem necessidade de criação de qualquer outra norma que trate da matéria. Prevalece, no tema em apreço, como diretriz de regência, a pronta aplicabilidade da norma.

Na mesma trilha, o entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal - no sentido de que o direito constitucional à gratuidade de transporte tem eficácia plena, não desafiando norma regulamentadora para sua aplicação -, na esteira do precedente que segue:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 39 DA LEI N. 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003 (ESTATUTO DO IDOSO), QUE ASSEGURA GRATUIDADE DOS TRANSPORTES PÚBLICOS URBANOS E SEMI-URBANOS AOS QUE TÊM MAIS DE 65 (SESSENTA E CINCO) ANOS. DIREITO CONSTITUCIONAL. NORMA CONSTITUCIONAL DE EFICÁCIA PLENA E APLICABILIDADE IMEDIATO. NORMA LEGAL QUE



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

REPETE A NORMA CONSTITUCIONAL GARANTIDORA DO DIREITO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O art. 39 da Lei n. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) apenas repete o que dispõe o § 2º do art. 230 da Constituição do Brasil. A norma constitucional é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, pelo que não há eiva de invalidade jurídica na norma legal que repete os seus termos e determina que se concretize o quanto constitucionalmente disposto. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente (ADI 3768/DF, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. em 19/09/2007)

Portanto, padece de mácula material de inconstitucionalidade a Lei atacada, visto que altera a dicção da norma constitucional, limitando-lhe o sentido, sendo vedado ao ente político municipal restringir um direito conferido pela própria Constituição.

No mesmo diapasão, a seguinte decisão do Tribunal de Justiça do Estado, que se debruçou de forma incidental sobre a mesma lei em testilha:

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IDOSO. TRANSPORTE PÚBLICO URBANO. INTERDISTRITAL. GRATUITO. MAIORES DE 65 ANOS. MUNICÍPIO. FISCALIZAÇÃO. 1. Aos maiores de 65 anos é assegurada a **gratuidade** nos transportes coletivos urbanos, inclusive o interdistrital, dado que os distritos se constituem em mera divisão administrativa do Município. Art. 230, § 2º, da CR. 2. A lei municipal que posterga a fruição da **gratuidade**, no **transporte** municipal interdistrital, viola o art. 39 do Estatuto do Idoso, segundo o qual a **gratuidade** alcança o **transporte coletivo** semi-urbano, e o art. 230, § 2º, da CR. Negado seguimento ao recurso. (Agravo de Instrumento Nº 70050155894, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em 26/07/2012)*



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

De igual sorte, o artigo 3º da lei em relevo, ao exigir a instituição de credencial para a fruição da benesse, extrapolou os limites normativos da legislação federal acerca do tema – Estatuto do Idoso -, que assevera expressamente no seu artigo 39, parágrafo 1º, que, para ter acesso à gratuidade, *basta que o idoso apresente qualquer documento pessoal que faça prova de sua idade.*

A nota característica da competência legislativa das Comunas é o interesse local (artigo 30, inciso I, da CF).

A Carta Constitucional ainda confere aos Municípios o poder de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (artigo 30, inciso II, da CF).

Nessa ordem, os Municípios não podem, no exercício de sua competência legislativa suplementar ou completiva, restringir as regras gerais estatuídas em lei federal sobre o mesmo assunto.

Destarte, forçoso concluir pela inconstitucionalidade da norma, em face da tese do bloqueio de competência.

Com efeito, embora inexista o controle direto de inconstitucionalidade de lei local perante a Constituição Federal, não se pode negar que o Estado e o Município, em razão do princípio da competência legislativa, estão impedidos ou bloqueados de editar normas a respeito da matéria.

A respeito, o eminente Desembargador Vasco Della Giustina, na Obra “Leis Municipais e seu controle constitucional pelo Tribunal de Justiça”, analisando a chamada teoria do bloqueio de competência, afirma:



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

“A norma municipal que não respeitar tal princípio, por óbvio, transgride, inicialmente, a Constituição Federal, e num segundo momento, a própria Carta Estadual, na medida em que o princípio da competência legislativa da União, acha-se incorporado ao art. 8º da Carta Estadual, que estatui que os municípios observarão ‘os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.’

Assim, não deixa de haver violação também a um princípio inscrito na Carta Estadual, que de certa forma reproduz a norma federal, em especial, seu art. 25, que impõe aos Estados e municípios a observância dos princípios da Constituição Federal.

Registre-se, porém, que a diferença entre princípios e normas não é pacífica entre os doutrinadores, mesmo porque os princípios podem ‘estar positivamente incorporados, transformando-se em normas-princípio e constituindo preceitos básicos da organização constitucional’².

As normas em confronto tratam da implementação da gratuidade do transporte coletivo ao idoso. Nessa linha, em se tratando de competência concorrente da União, os Estados e Municípios estão impedidos ou bloqueados de editar normas que não se conformem com a norma geral. A norma municipal que afronta norma federal em matéria de competência da União transgride a Constituição Federal e também a Constituição Estadual, na medida em que as regras concernentes ao processo legislativo estão incorporadas ao artigo 8º da Constituição Estadual, que impõe aos Municípios o respeito aos princípios insculpidos na Constituição Federal. Da mesma forma, prescreve o artigo 1º da Carta da Província, por via do princípio da unidade do ordenamento jurídico brasileiro, que o Estado do Rio Grande do Sul adota *os princípios*

² Em “Leis Municipais e seu controle constitucional pelo Tribunal de Justiça”, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2001, pág. 162.



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

fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos consagrados pela Constituição Federal.

Desse modo, as regras de distribuição de competência legislativa fixadas na Lei Maior, de observância obrigatória pelos demais entes federados, podem ser parâmetro de controle de constitucionalidade de ato normativo municipal, na trilha do seguinte julgado:

ADIN. LEI N.º 3575/07 DE VIAMÃO, QUE DISPENSA A APRESENTAÇÃO DE CARTEIRA ESCOLAR PARA A AQUISIÇÃO DE PASSAGENS ESCOLARES, EM CONFRONTO COM A MEDIDA PROVISÓRIA N.º 2208 DE 17/08/01, ART. 1.º. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA CONHECER DA ADIN, FACE AO ASSIM CHAMADO 'BLOQUEIO DE COMPETÊNCIA', DADO QUE O PRINCÍPIO DA CARTA FEDERAL DA DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS ENTRE AS ENTIDADES DE DIREITO PÚBLICO SE ACHA INCORPORADO NO ART. 8º, NORMA- PONTE, DA CARTA ESTADUAL. COMPETÊNCIA APENAS SUPLETIVA DOS MUNICÍPIOS RELATIVAMENTE À LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL. MATÉRIA QUE FOI INTEGRALMENTE REGULADA PELA MP 2208/01, NÃO SOBRANDO ESPAÇO PARA O MUNICÍPIO. ARTS. 23, V, 24, IX E 30, II, DA CARTA FEDERAL E ART. 8º DA CARTA ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º 70022969414, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 20/10/2008)

Fixadas tais premissas, volvendo ao caso em tela, o legislador municipal de Santa Maria ultrapassou a sua competência suplementar nos moldes em que contemplada na Constituição Federal, que admite que o ente municipal complete a legislação



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

federal ou supra eventuais omissões, mas não admite que o município legisle de modo dissonante do estabelecido nas leis federais e estaduais que disciplinam o assunto.

Nesse sentido, calha trazer a lume a lição de Fernanda Dias Menezes de Almeida³:

Parece-nos que a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município de fazê-lo também. Mas o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particulares locais.

*Da mesma forma, inexistindo as normas gerais da União, aos Municípios, tanto quanto aos Estados, se abre a possibilidade de suprir a lacuna, editando normas gerais para atender a suas peculiaridades. **Porém, se o Estado tiver expedido normas gerais, substituindo-se à União, o Município as haverá de respeitar, podendo ainda complementá-las.** Não havendo normas estaduais supletivas, é livre então o Município para estabelecer as que entender necessárias para o exercício da competência material comum. Mas a superveniência de normas gerais, postas pela União diretamente, ou pelos Estados supletivamente, importará a suspensão da eficácia das normas municipais colidentes.*

Ora, na hipótese vertente, ocorre clara colidência entre o regramento municipal e o federal. Veja-se que o legislador municipal restringiu o exercício do direito à apresentação de “credencial” ou “carteiras da empresa de transporte coletivo”, diferentemente do que consta na normativa editada pela União, que dispõe expressamente bastar, para a fruição da gratuidade, a apresentação de documento comprobatório da idade do passageiro.

³ Competências na Constituição de 1988, ed. Atlas, 1.991, p.168-9.



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

3. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência da ação, no sentido de ser declarada a inconstitucionalidade integral da Lei nº 5.620, de 30 de janeiro de 2012, do Município de Santa Maria, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, e 262, inciso I, todos da Constituição Estadual, e artigo 230, parágrafo 2º, da Constituição Federal.

Porto Alegre, 23 de novembro de 2012.

IVORY COELHO NETO,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Documento eletrônico assinado digitalmente)

CN/SBB/ARG