



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

PROCESSO N.º 70076240332 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DE
TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE VIAMÃO

CÂMARA DE VEREADORES DE VIAMÃO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA
PEREIRA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Viamão. Lei Municipal n.º 2.479/1995. Dispõe sobre reajuste das tarifas de transporte coletivo urbano. Norma legal de iniciativa parlamentar em matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Clara interferência na gestão administrativa municipal. Violação aos artigos 8º, “caput”, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei Municipal n.º 2.479, de 10 de outubro de 1995, do **Município de Viamão**, que *dispõe sobre reajuste nas tarifas do transporte coletivo urbano acima do índice da inflação no Município de Viamão*, por vício formal e material de inconstitucionalidade, com afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual.

A proponente, após afirmar sua legitimidade e a competência desta Corte Estadual, sustentou, em síntese, que a norma atacada, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, ao disciplinar reajuste de tarifas do transporte coletivo municipal, submetendo-o à homologação do Legislativo, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo, violando, ainda, o princípio da separação e independência entre os Poderes, apresentando, assim, vício formal e material de inconstitucionalidade. Acrescentou que norma similar, também do Município de Viamão, já foi declarada inconstitucional por essa Corte. Asseverou, por fim, que o Ministério Público local moveu ação civil pública para exigir o cumprimento da lei vergastada – que nunca teria sido aplicada -, o que poderá gerar um total desequilíbrio na gestão do sistema de transporte coletivo municipal, pois transferiria para a seara política uma questão de natureza técnica. Pleiteou a concessão de liminar e, a final, a total



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

procedência do pedido (fls. 04/23 e documentos das fls. 24/108 e 110/21).

A liminar postulada foi deferida (fls. 122/9), sendo desprovido o recurso interposto¹.

O Prefeito de Viamão, notificado, manteve-se silente (certidão da fl. 163).

A Câmara de Vereadores de Viamão, igualmente notificada, prestou suas informações, sustentando a inexistência de vícios formais ou materiais, já que a lei fustigada não trata de criação de cargos, atribuições ou estrutura do Poder Público, mas, apenas, regula o procedimento de aumento de tarifas, atuando, assim, dentro da função fiscalizatória dos serviços prestados. Prequestionou os dispositivos constitucionais estaduais apontados como violados, tendo em vista possível interposição de recurso extraordinário, pleiteando a improcedência do pedido (fls. 141/8).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no

¹ *AGRAVO INTERNO. LIMINAR CONCEDIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.479/95 DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO, QUE TRATA DE REAJUSTE NAS TARIFAS DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO ACIMA DO ÍNCIDE DA INFLAÇÃO. VÍCIO DE INICIATIVA E INVASÃO NA ESFERA DE ATRIBUIÇÃO DO PODER EXECUTIVO. Em princípio, identificável vício de iniciativa na lei, gestada no Poder Legislativo, que trata de questão tarifária do transporte coletivo público, além, ainda, de vício material, certo que o estabelecimento do valor da tarifa tem a ver com análise técnica dos órgãos competentes da administração pública. Urgência, outrossim, justificadora do provimento liminar relacionada com providências somente recentemente observadas no sentido de dar cumprimento à indigitada lei. RECURSO DESPROVIDO. UNÂNIME. (Agravado Nº 70076350016, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 09/04/2018)*



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

ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 161/2).

É o breve relatório.

2. A norma legal fustigada foi vazada nos seguintes termos:

LEI Nº 2479/95

***DISPÕE SOBRE REAJUSTE NAS TARIFAS
DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO,
ACIMA DO ÍNDICE DA INFLAÇÃO, NO
MUNICÍPIO DE VIAMÃO.***

PEDRO ANTÔNIO PEREIRA DE GODOY, Prefeito Municipal de Viamão no uso de suas atribuições legais. Faço saber que a Câmara Municipal de Viamão aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Qualquer reajuste nas tarifas do transporte coletivo urbano, no município de Viamão, que exceda a índice da inflação deverá ser homologado pela Câmara Municipal.

Art. 2º O Prefeito Municipal enviará sob a forma de projeto de Lei, o expediente completo, contendo os respectivos documentos comprovantes do cálculo da tarifa.

§ 1º - No caso de período de recesso parlamentar, deverá o Prefeito convocar extraordinariamente a Câmara para examinar o projeto de lei.

§ 2º - Se o reajuste encaminhado não for homologado, fica o Poder Executivo autorizado a reajustar, por decreto, até o limite do índice da inflação.



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

Art. 3º O índice a ser considerado, para efeito do previsto no artigo 1.º, será o Índice Geral de Preços do Mercado - IGP-M do período imediatamente anterior ao reajuste.

Parágrafo Único - No caso de indisponibilidade do índice supra, serão aplicados os seguintes indicadores, por ordem de preferência:

I - ICV - IEPE;

II - ICV - DIEESE.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário, esta lei entrará em vigor na data de sua Publicação.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE VIAMÃO, em 10 de outubro de 1995.

PEDRO ANTÔNIO PEREIRA DE GODOY
Prefeito Municipal

3. Em que pesem os argumentos expendidos pela Casa Legislativa Municipal e pelo Procurador-Geral do Estado, merece acolhimento a pretensão deduzida na petição inicial.

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores de Viamão, ao editar norma legal tratando do reajuste de tarifas do transporte coletivo municipal para os casos em que ele excede o índice inflacionário, alterando a sistemática de cobrança, 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 (projeto de lei das fls. 98/108), 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



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

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, rege-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:

[...].

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.



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

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles²:

[...]

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. [...].

Além disso, a implementação da norma municipal questionada interfere na gestão do sistema de transporte coletivo local e, portanto, nas atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo, relacionadas à gestão dos serviços públicos.

Como se percebe, não bastasse o já citado vício de iniciativa, a lei vergastada revela inegável inconstitucionalidade de ordem material, pois ao não homologar os valores apontados pelo Executivo, o Legislativo poderá ensejar desequilíbrio na relação com as concessionárias, deliberando sobre os reajustes sem levar em conta as planilhas técnicas de custos, colocando em risco todo o sistema.

Nesse cenário, resta demonstrado que a norma objurgada positiva flagrante desrespeito, também, ao princípio da

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



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

harmonia e independência entre os Poderes, insculpido 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.

Nessa senda, o entendimento sufragado por esse Órgão Especial em casos similares:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.570, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE BAGÉ, QUE DÁ NOVA REDAÇÃO AO ART. 18 DA LEI MUNICIPAL Nº 4.522/2007, QUE DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS NA CIDADE DE BAGÉ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DELIBERAÇÃO E FIXAÇÃO DA TARIFA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei nº 5.570/2015, do Município de Bagé, de iniciativa do Poder Legislativo, atribuiu à Câmara Municipal de Vereadores a competência para deliberar e fixar a tarifa do transporte coletivo urbano de passageiros da cidade de Bagé. O Poder Legislativo imiscuiu-se na organização e funcionamento da Administração, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.



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

UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068885250, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 18/07/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL. LEI MUNICIPAL N. 7.253/2015 QUE ESTABELECE A GRATUIDADE DA TARIFA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS PARA INTEGRANTES DA POLÍCIA MILITAR, POLÍCIA CIVIL, CORPO DE BOMBEIROS E SERVIDORES DA SUPERINTENDÊNCIA DE SERVIÇOS PENITENCIÁRIOS ATIVOS E INATIVOS EM TRAJES CIVIS. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA DE INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. Padece de inconstitucionalidade a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d", todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064560931, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 14/09/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL N.º 6.027/2013 QUE DISPÕE SOBRE A PUBLICAÇÃO NA INTERNET DE PLANILHA DE CUSTOS DA TARIFA DO TRANSPORTE NA ZONA RURAL E URBANA. Constitui-se em vício de iniciativa a promulgação de lei pelo Poder Legislativo que trata sobre a publicação na internet, no site da Prefeitura Municipal, da planilha de custos do poder público que define a tarifa do transporte público da zona rural e urbana; porquanto matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo. Afronta ao artigo 8º, "caput", artigo 10, "caput", artigo 60, inciso II, alínea "d" e artigo 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70057520066, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 25/08/2014)



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

Assim sendo, claras as máculas de inconstitucionalidade de que padece a Lei Municipal n.º 2.479/1995 do Município de Viamão.

4. Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL no sentido de que seja julgada procedente a presente ação direta, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei Municipal n.º 2.479**, de 10 de outubro de 1995, do **Município de Viamão**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II., alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual.

Porto Alegre, 09 de julho de 2018.

BENHUR BIANCON JUNIOR,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS/MPM