



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

PROCESSO N.º 70078812740 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

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

**REQUERIDOS: CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO
DE BAGÉ E PREFEITO MUNICIPAL DE BAGÉ**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR FRANCISCO JOSÉ
MOESCH**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.929/2018 de Bagé, que altera o §1º e o §3º do artigo 11 e cria os incisos I, II e III no § 1º do art. 11 da Lei Municipal nº 4.523/2007. 1. Vício de inconstitucionalidade formal. Lei de iniciativa do legislativo que dispõe sobre matéria atinente ao transporte coletivo municipal. Matéria tipicamente administrativa. Ofensa a regras da Constituição Estadual que estabelecem o princípio da separação dos poderes e a atribuição privativa do Chefe do Executivo de dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública. 2. Vício de inconstitucionalidade material. Afetação do equilíbrio econômico-financeiro do



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

contrato de concessão de transporte coletivo. Ofensa aos artigos 8º, “caput”, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, inciso VII, e 163, § 4º, da Constituição Estadual. Precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** contra o **MUNICÍPIO DE BAGÉ** e a **CÂMARA DE VEREADORES DE BAGÉ**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 5.929, de 23 de maio de 2018, que *altera o §1º e §3º do artigo 11, e cria os incisos I, II e III, no § 1º, do art. 11, da Lei Municipal nº 4.523, de 18/09/2007*, do Município de Bagé, por ofensa aos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal.

O proponente, inicialmente, teceu considerações sobre sua legitimidade ativa e sobre a competência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul para julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal, nos moldes do artigo 95, inciso XII, alínea “d”, da Carta Provincial. Afirmou que o ato normativo impugnado padece de inconstitucionalidade formal, tendo em vista que teve leito no Poder Legislativo e versa sobre o



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

transporte público coletivo, matéria de atribuição privativa do Chefe do Executivo, violando, assim, o princípio da separação dos poderes. Asseverou, ainda, que a sanção do Chefe do Poder Executivo não afasta o vício formal de iniciativa, consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Aduziu, também, violação ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade ao vulnerabilizar o meio de controle da concessão de gratuidade no sistema de transporte coletivo urbano e rural do Município de Bagé. Colacionou arestos do Órgão Especial desse Tribunal de Justiça em sentido similar ao texto legal ora atacado. Alegou, de igual forma, que a norma guerreada incorreu em vício de inconstitucionalidade material, vez que não contém previsão de fonte de custeio. Colacionou precedentes. Postulou, em caráter liminar, a suspensão da lei impugnada e, no mérito, a procedência da ação, declarando-se a inconstitucionalidade do ato normativo atacado (fls. 04/23). Juntou documentos (fls. 24/70).

A análise do pedido cautelar restou postergada para após a oitiva dos requeridos (fls. 76/79).

Inconformada, a federação autora requereu pedido de reconsideração (fls. 98/100), mas o Desembargador Relator manteve a decisão de aguardar a manifestação dos demandados para somente após apreciar o pedido de suspensão da norma vergastada (fls. 104/106).

O Prefeito Municipal de Bagé, notificado, apenas informou que, diante da citação frustrada da Câmara de Vereadores



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

de Bagé, enviou ofício para o presidente da casa legislativa do Município de Bagé para que prestasse as informações que julgasse necessárias (fls. 111/112). Acostou documentos (fls. 113/116).

O Procurador-Geral do Estado, citado nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, postulou a manutenção da norma com base no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fl. 119/120).

A Câmara de Vereadores de Bagé, notificada, prestou as informações solicitadas. Teceu considerações, inicialmente, sobre o projeto de lei que originou o ato normativo guerreado, que, de fato, teve leito na casa legislativa. Argumentou, todavia, que inexistia vício de iniciativa, uma vez que a norma objurgada tratou apenas do procedimento de expedição da cartearia do benefício de gratuidade no transporte público visando a afastar eventual impasse entre o laudo médico emitido pelo médico que acompanha o requerente e o das empresas concessionárias. Argumentou, também, que o procedimento de carteira de livre acesso ao transporte público não versa sobre matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, consoante jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ao final, pleiteou a improcedência do pedido (fls. 123/130). Acostou documentos (fls. 131/155).

O pedido liminar, por derradeiro, restou indeferido (fls. 156/164).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.



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

2. A Lei n.º 5.929, de 23 de maio de 2018, do Município de Bagé, está assim vazada:

LEI MUNICIPAL Nº 5.929, DE 23/05/2018

Altera o §1º e §3º do artigo 11, e cria os incisos I, II e III, no § 1º, do art. 11, da Lei Municipal nº 4.523, de 18/09/2007.

DIVALDO LARA, Prefeito Municipal de Bagé, Estado do Rio Grande do Sul,

FAÇO SABER QUE A Câmara Municipal de Vereadores de Bagé, APROVOU e eu SANCIONO, a seguinte.

LEI:

Art. 1º Altera o §1º e §3º do artigo 11, e cria os incisos I, II e III, no § 1º do art. 11, da Lei Municipal nº 4.523, de 18/09/2007, que passará a ter a seguinte redação:

“Art. 11. ...

§ 1º O portador ou seu representante legal, no momento do cadastro, deverá apresentar comprovante de residência e atestado médico, técnico-explicativo expositivo, fornecido pelo médico responsável pelo enfermo e que, comprove o tipo e grau de deficiência do interessado em conformidade com o CID (Código Internacional de Doenças), sendo este laudo suficiente para emissão da carteira, tal como é suficiente para a obtenção da carteira de acompanhante. (NR)”

Art. 2º Acrescenta-se os incisos I, II e III ao §1º do art. 11, da Lei 4523 de 18/09/2007, que terão a seguinte redação:

I - O Município ou a entidade representativa das empresas de transporte coletivo municipal poderá impugnar o laudo apresentado, devendo apresentar, em 48 horas, fundamentação expositiva, com elementos técnicos, mediante parecer escrito e firmado por médico designado pelo impugnante;

II - O dispositivo no inciso anterior se aplica também nos casos onde o Município ou a entidade representativa das empresas de transporte coletivo municipal impugne



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

o parecer explicativo expositivo destinado ao acompanhante;

III - Em caso de divergência entre os laudos do §1 e inciso II, será convocada junta médica composta por três médicos servidores do quadro do Município, que deverá, em 48 horas, emitir parecer arbitrai.

Art. 3º Altera-se o §3º do art. 11, da Lei 4.523, de 18/09/2007, que passará a ter a seguinte redação:

“§3º A carteira de livre acesso ao acompanhante somente será concedida mediante laudo explicativo expositivo que deverá expor a necessidade de interrupta assistência ou impossibilidade de locomoção sem acompanhamento, esta será concedida nos moldes do § 1º deste artigo, devendo, ainda constar de forma ostensiva a expressão “Acompanhante”. (NR)”.

Art. 4º Esta Lei entre em vigor na data da sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE BAGÉ 23 de maio de 2018.

*DIVALDO LARA
Prefeito Municipal*

2.1 Da inconstitucionalidade formal:

Inicialmente, cumpre observar que, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Somente o Poder Constituinte originário (da Nação) apresenta esta característica.

Em sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos Estados-membros e Municípios dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União. Essas normas



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

centrais são constituídas de princípios constitucionais, princípios estabelecidos e regras de pré-organização.

Nesse contexto, sabe-se que os Estados-membros e os Municípios, ao se organizarem, estão obrigados a observar o princípio da separação dos poderes, insculpido na Constituição Federal, respeitando-o, efetivamente, no exercício de suas competências.

Na concretização desse princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo. A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível, em seu artigo 8º, *caput*¹. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Feitos estes aportes, a questão em tela prende-se ao fato de que a lei municipal impugnada, por ser de iniciativa do Legislativo Municipal², feriu a harmonia e independência dos poderes, uma vez que a matéria aqui debatida - alargamento da hipótese de isenção do pagamento de tarifa do transporte coletivo ao não mais exigir atestado médico fornecido pelo Sistema Único de

¹ 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.

(...)

² Projeto de lei 02/2018 (fls. 135/155).



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

Saúde (SUS) - seria da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Com razão a entidade proponente. De fato, a Lei Municipal em análise violou o princípio da separação dos poderes, contido no artigo 10 da Constituição Estadual³.

Com efeito, no caso em exame, imiscuiu-se o Poder Legislativo em matéria tipicamente administrativa, da competência exclusiva do Poder Executivo, nos termos do artigo 82, inciso VII, da Constituição Gaúcha⁴, inclusive para deflagrar a regulamentação normativa, nos termos do artigo 60, inciso II, alínea d, da Constituição Estadual⁵.

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles⁶, com propriedade, analisa as atribuições afetas aos Legislativos Municipais:

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

³ Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

⁴ Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

(...)

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

(...).

⁵ Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado leis que:

(...)

II – disponham sobre:

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439.



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

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, artigo 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, artigo 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões 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.

De outro lado, João Jampaulo Júnior⁷ especifica as matérias que são da competência privativa do Prefeito:

*As Leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as que tratam da criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento de remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa, matéria orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da*

⁷ JAMPAULO JUNIOR, João. *O Processo Legislativo Municipal*. São Paulo: Livraria Editora de Direito, 1997, p. 77.



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

administração; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dentre outros casos previstos na Lei Maior do Município.

A iniciativa para o processo legislativo é condição de validade do ato normativo resultante, acarretando inconstitucionalidade formal a inobservância da regra constitucional de restrição, tal qual ocorreu na hipótese.

A lei impugnada, cuja inserção legislativa resultou da iniciativa do Poder Legislativo do Município de Bagé, invadindo a esfera de competência exclusiva do Executivo, dispôs indevidamente sobre a organização e o funcionamento da administração, matéria estranha à competência da Câmara Municipal.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em situações análogas, assim já se manifestou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 2.479/1995. MUNICÍPIO DE VIAMÃO. LEI QUE DISPÕE SOBRE OS REAJUSTES DE TARIFAS DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. VÍCIO MATERIAL. É *inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que regulamenta o procedimento dos reajustes de tarifas no transporte coletivo urbano. Competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, a teor do artigo 60, inciso II, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder,*



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

o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes. Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito, não apenas incorre em inconstitucionalidade formal propriamente dita, por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que incorre também em flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. Afronta que se caracteriza, na espécie, quando, pretendendo se substituir ao Executivo na gestão de contratos administrativos celebrados, o Poder Legislativo, mediante a lei questionada, impõe a submissão à sua homologação de reajuste nas tarifas do transporte coletivo que exceda ao índice de inflação. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076240332, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 27/08/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALVORADA. LEI MUNICIPAL Nº 3.148/2017, DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES, VISANDO À ALTERAÇÃO, CRIAÇÃO OU REDUÇÃO DE HORÁRIOS E ITINERÁRIOS NO TRANSPORTE COLETIVO DO MUNICÍPIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO TAMBÉM À SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, 60, II, D , 82, III E VII DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076484294, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 23/04/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA. LEIS Nº 4.240/2017 E Nº 4.252/2017. VÍCIO DE INICIATIVA. ORDEM DE MANUTENÇÃO DE SERVIÇO DE COBRADOR NO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO LOCAL. As Leis nº 4.240/2017 e 4.252/2017, do Município de Cachoeirinha, que dispõe sobre a utilização de serviço de cobrador do sistema de transporte coletivo do município teve o processo



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

legislativo iniciado por iniciativa da Câmara Municipal, o que conduz ao reconhecimento do vício de natureza formal de inconstitucionalidade. Violação ao art. 82, incs. II, III e VII da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do art. 8º da mesma Carta Política. O comando legal de manutenção de funcionário específico "para exercer as funções de cobrança de passagem, controle de bilhetagem eletrônica e liberação de catraca" - implica despesas, alterando a equação econômico-financeira dos contratos administrativos firmados com os prestadores de serviços, em razão do que se atribui ao chefe da Administração Pública a primeira palavra acerca de sua conveniência política. Ofensa ao princípio da separação de poderes. Precedentes do Órgão Especial. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70073834954, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 06/11/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI A GRATUIDADE DO TRANSPORTE COLETIVO PARA A POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO NO ÚLTIMO DOMINGO DE CADA MÊS. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA CARACTERIZADO. INCONSTITUCIONALIDADE EVIDENCIADA. Ação Direta de Inconstitucionalidade Julgada PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068177633, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 28/11/2016)

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,



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

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. LEI MUNICIPAL Nº 4015/2012, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO. GRATUIDADE AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AOS AGENTES DE ENDEMIAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. VÍCIO DE INICIATIVA. PROJETO DE AUTORIA DE VEREADOR. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Há inconstitucionalidade formal na Lei Municipal nº 4015/2012, do município de Viamão, originada de projeto de Vereador, em face de vício de iniciativa, por violação ao princípio da separação, independência e harmonia dos poderes do Estado, previsto no art. 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10º da Constituição Estadual porque versa sobre transporte coletivo, serviço público essencial, que depende de iniciativa exclusiva do Poder Público Executivo local, nos termos do que dispõem os artigos 61, II, b, da Constituição Federal e 82, VII, da Constituição Estadual Precedentes do Órgão Especial. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70053359063, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 13/05/2013).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4015/2012, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO. GRATUIDADE AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AOS AGENTES DE ENDEMIAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. VÍCIO DE INICIATIVA. PROJETO DE AUTORIA DE VEREADOR. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Há inconstitucionalidade formal na Lei Municipal nº 4015/2012, do município de Viamão, originada de projeto de Vereador, em face de vício de iniciativa, por violação ao



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

princípio da separação, independência e harmonia dos poderes do Estado, previsto no art. 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10º da Constituição Estadual porque versa sobre transporte coletivo, serviço público essencial, que depende de iniciativa exclusiva do Poder Público Executivo local, nos termos do que dispõem os artigos 61, II, b, da Constituição Federal e 82, VII, da Constituição Estadual Precedentes do Órgão Especial. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053359063, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 13/05/2013)

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).*

Não bastasse isso, cumpre mencionar que nas ações diretas de inconstitucionalidade n.º 70066131558 e n.º 70011796836, **leis anteriores do próprio Município de Bagé, com natureza similar à do ato normativo ora impugnado, já foram declaradas inconstitucionais por esse Tribunal.**

As ementas dos acórdãos são as seguintes, respectivamente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.445, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2014, DE



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

BAGÉ QUE CRIA O INCISO VII NO ARTIGO 8º A LEI 4.523/2011, IMPLEMENTANDO A GRATUIDADE NOS TRANSPORTES PÚBLICOS DE PASSAGEIROS ÀS PESSOAS MAIORES DE 60 (SESSENTA) ANOS. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 8º, 10, 60, INCISO II, ALÍNEA "D", E 82, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066131558, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 26/01/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE COLETIVO. É inconstitucional a Lei Municipal nº 4.063/2003, de iniciativa do Poder Legislativo, que estabelece isenção de tarifa no transporte coletivo do Município de Bagé para os maiores de sessenta anos de idade. Tudo, por vício de origem e, assim, com afronta aos artigos 8º, 10 e 82, VII, da Constituição Estadual, uma vez dispondo sobre atribuições da administração pública, ferindo a harmonia e independência dos Poderes e atropelando a iniciativa privativa do Executivo. Ação julgada procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70011796836, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em 12/12/2005).

Registre-se, ainda, por afeição ao debate, em que pese a competência para legislar sobre políticas de proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência⁸ tratar-se de matéria concorrente entre os entes federativos⁹, na espécie, a norma atacada não versou tão somente sobre tal temática, mas se imiscuiu na

⁸ Fls. 156/164.

⁹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)
XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
(...)



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

organização e funcionamento da administração municipal ao organizar a estrutura recursal em caso de eventual divergências entre o laudo apresentado pelo requerente e pelas empresas concessionárias - *junta médica composta por três médicos do quadro do Município* -, conforme disposto no artigo 2º que acrescentou os incisos I, II e III ao parágrafo 1º do artigo 11 da Lei Municipal n.º 4.523/2007.

Consigne-se, em derradeiro, que a eventual sanção da norma pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Bagé é irrelevante, não tendo o condão de sanar a mácula de inconstitucionalidade aqui apontada.

Como assevera Marcelo Novelino¹⁰:

O vício de origem, por ser insanável, não é suprido pela sanção do Chefe do Poder Executivo, ainda que o projeto seja de sua iniciativa exclusiva. O entendimento sumulado pelo STF no sentido de que “a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo” (Súmula 5) foi abandonado após a promulgação da Constituição de 1988.

A respeito, é iterativa a jurisprudência, conforme se verifica pelo cotejo dos seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTE FINAL DO ARTIGO 3º DA LEI MUNICIPAL N.º 7794 "A", DE 22 DE NOVEMBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO. PROJETO DE LEI ORIGINÁRIO DA CÂMARA DE VEREADORES. USO DE TELEFONE CELULAR NAS AGÊNCIAS BANCÁRIAS. VÍCIO FORMAL QUANTO ÀS DIRETRIZES DESTINADAS AO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E

¹⁰ MARCELO, Novelino. *Direito Constitucional*. 4ed. São Paulo: Método, 2010. p. 595.



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

INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. SANÇÃO TÁCITA NÃO CONVALIDA O ATO. OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, 10, 60, INCISO II, "D", E 82, INCISOS II E VII, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROVIDA. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053951166, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 08/07/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. Artigo 15, parte final, da Lei n.º 4.857, de 11 de novembro de 2011, que condiciona a contratação, parcerias ou convênio, para fins de instalação e operação de sistema de videomonitoramento em vias públicas, à prévia autorização legislativa. Ingerência indevida que malfez os princípios da independência e harmonia entre os Poderes. A deliberação sobre tal matéria é de iniciativa exclusiva do Executivo. **Sanção que não convalida o vício de iniciativa.** Presença de vício de inconstitucionalidade formal insanável, por afronta aos artigos 10, 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos III, VII e XXI, todos da Constituição Estadual combinados com o artigo 2º da Carta Federal. **JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050620251, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 17/12/2012)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. "FICHA LIMPA" MUNICIPAL. REGRAMENTO DE NOMEAÇÕES PARA CARGOS NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS DO PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA QUANTO AO REGRAMENTO DO PODER EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DE PODERES. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a lei de iniciativa da Câmara de Vereadores possui vício de iniciativa, na parte em que disciplina nomeações para cargos no âmbito dos órgãos do Poder Executivo, violando o princípio constitucional da separação dos Poderes Republicanos, que condiciona todos os entes políticos, inclusive o Município. **O vício de iniciativa, também conforme a jurisprudência do Tribunal de Justiça, não se convalida nem mesmo com a sanção tácita do Prefeito. PARCIALMENTE PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº



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

70050448612, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 26/11/2012)

Desta feita deve ser declarada a inconstitucionalidade formal, por vício de origem, da Lei nº 5.929, de 23 de maio de 2018, do Município de Bagé.

2.2 Da inconstitucionalidade material:

Sustenta a proponente, ainda, que o legislador do Município de Bagé, ao editar a lei impugnada, desrespeitou o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão com as empresas de transporte público locais, incorrendo em vício de inconstitucionalidade material.

Com razão mais uma vez a autora, apesar de o vício de inconstitucionalidade formal já ser suficiente para o reconhecimento da invalidade do ato normativo.

Realmente, a implementação da legislação questionada importa na alteração do atual contrato em vigor, sem qualquer previsão de eventual recomposição tarifária, possivelmente gerando despesas ao Poder Público para subsidiar o benefício, em afronta à previsão contida no artigo 163, § 4º, da Carta Estadual, que estabelece:

Art. 163 – Incumbe ao Estado a prestação de serviços públicos, diretamente ou, através de licitação, sob regime de concessão ou permissão, devendo garantir-lhes a qualidade.
(...)



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

§ 4º - Será assegurado o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e permissão, vedada a estipulação de quaisquer benefícios tarifários a uma classe ou coletividade de usuários, sem a correspondente e imediata readequação do valor das tarifas, resultante da repercussão financeira dos benefícios concedidos.

Aliás, em casos similares ao dos autos, restou acolhida a tese do vício material por essa Corte de Justiça, em acórdãos assim ementados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO N.º 377/A DE CAXIAS DO SUL, QUE SUSTA OS ARTIGOS 7º E 8º, AMBOS DO DECRETO EXECUTIVO N.º 19.045, AUMENTANDO A CONCESSÃO DE CARTÕES DE GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL DE PASSAGEIROS. 1. Preliminar: alegação de ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, suscitada pela Câmara Municipal de Vereadores de Caxias do Sul, que vai rejeitada. O Prefeito Municipal está legitimado ao ingresso da demanda, na forma do inciso III do parágrafo 2º do artigo 95 da Constituição Estadual, tendo acostado instrumento de procuração que atende a todos os requisitos legais, com poderes específicos para impugnação do instrumento normativo guerreado, conforme dispõe o artigo 3º, parágrafo único, da Lei Federal n.º 9.868/1999. 2. Mérito: Inconstitucionalidade declarada. Impossibilidade de manejo de decreto legislativo na espécie, por violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. Poder Executivo não exorbitou, no caso em apreço, quando do exercício de seu poder regulamentador. **Ato normativo atacado apto a ensejar quebra da equação de equilíbrio econômico-financeiro havida com relação aos contratos administrativos celebrados no âmbito da concessão de serviços de transporte público. Afronta ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 53, inciso XIV, 82, inciso V, e 163, parágrafo 4º, todos da Constituição Estadual. REJEITARAM A PRELIMINAR E JULGARAM PROCEDENTE A DEMANDA. UNÂNIME.** (Ação Direta de



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

Inconstitucionalidade Nº 70076841626, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 09/07/2018).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL Nº 11.806, DE 25 DE MARÇO DE 2015. INCLUSÃO DE EXIGÊNCIAS NOS ÔNIBUS UTILIZADOS PELAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO QUE AFETA OS CONTRATOS VIGENTES, BEM COMO O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO EM CURSO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. MEDIDA QUE, ADEMAIS, GERA DESPESAS NÃO PREVISTAS, AFETA O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS E INFLUENCIA O VALOR FINAL DA TARIFA A SER SUPOSTADA PELOS USUÁRIOS. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. 1. É inconstitucional a Lei nº 11.806/2015 do Município de Porto Alegre, que impõe a obrigatoriedade de as concessionárias do serviço público de transporte coletivo por ônibus da capital a manterem em funcionamento os condicionadores de ar dos veículos que já os possuam, em todas as linhas e em todos os horários, além de obrigá-las a instalar tal equipamento em todos os veículos que ingressarem na frota (novos ou usados). 2. Primeiro, porque compete, de forma exclusiva e privativa, ao Chefe do Poder Executivo local dispor sobre o serviço de transporte público local. A norma impugnada afronta, assim, os artigos 8º, 10, 60, II, "d", 82, II, III e VII, todos da Constituição Estadual, bem como os arts. 94, IV e 144 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. 3. Segundo, porque **tais exigências (embora louváveis na medida em que visam proporcionar maior conforto térmico à população), afetam o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes, influenciam o valor final da tarifa a ser suportada pelos usuários, e afetam o processo licitatório em andamento, importando, conseqüentemente, a necessidade de refazimento do processo (o que, por evidente, gera despesas não previstas, onerando os cofres municipais). **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064277296, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 21/09/2015)**



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

Assim, também padece o ato normativo impugnado de vício de inconstitucionalidade material, por afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão do serviço de transporte coletivo na Comuna.

3. Ante o exposto, opina o Ministério Público pela procedência do pedido, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 20 de novembro de 2018.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/DFM/IH