



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

**PROCESSO N.º 70084213289 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ERECHIM

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE  
ERECHIM

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSÉ ABREU  
LIMA DA ROSA**

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Erechim. Lei n.º 221, de 13 de janeiro de 2020, do Município de Erechim, que ‘dispõe sobre o serviço de Transporte Escolar adaptado para cadeirantes universitários no Município de Erechim e dá outras providências’. 1. Prefacial de falta de interesse de agir diz com o mérito da pretensão. 2. Alegação de afronta à Lei Orgânica Municipal e à legislação federal que não merece conhecimento, pois se trata de confronto infraconstitucional de normas 3. Vício formal. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Matéria de cunho eminentemente administrativo. Afronta ao disposto nos artigos 8º, “caput”, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos*



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

*II, III e VII, todos da Constituição Estadual. 4. A efetivação da referida lei acarretará aumento de despesas, sem prévia inclusão orçamentária, violando o disposto nos artigos 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, ambos da Constituição Estadual. 5. Afronta ao princípio da igualdade. A discriminação legal que não se encontra ancorada em suporte fático e jurídico plausível, sendo irrazoável. Mácula ao artigo 5º, inciso I, da Constituição Federal combinado com o artigo 1º da Constituição Estadual. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE ERECHIM**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei n.º 221**, de 13 de janeiro de 2020, que *dispõe sobre o serviço de Transporte Escolar adaptado para cadeirantes universitários no Município de Erechim e dá outras providências*, do **Município de Erechim**, por ofensa aos artigos 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 61, incisos I e II, da Constituição Estadual, aos artigos 1º, 2º, 18, 29, 37, 60, parágrafo 4º, inciso III, e 63, incisos I e II, da Constituição Federal, ao artigo 47 da Lei Orgânica do Município do Erechim e ao artigo 136 do Código de Trânsito Brasileiro.

O proponente sustentou, em síntese, que o ato normativo impugnado, oriundo de projeto de lei de iniciativa parlamentar, ao tratar do transporte escolar adaptado para cadeirantes universitários, invadiu matéria cuja iniciativa legislativa é reservada



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

ao Chefe do Poder Executivo, pois diz respeito à gestão do transporte escolar, interferindo nas atribuições da Administração e criando despesas. Asseverou, ainda, a incompatibilidade da norma com a Lei Municipal n.º 5.601/2014, que dispõe sobre o serviço de transporte escolar no Município de Erechim. Iterou, de igual modo, que a lei fustigada prevê o atendimento exclusivo no perímetro urbano, excluindo da prestação do serviço a área rural e, nesse passo, violando o princípio da igualdade. Alegou também que o horário de atendimento está adstrito ao de funcionamento da Secretaria Municipal de Educação não contemplando, assim, os estudantes matriculados no turno da noite ou que tenham aula sábado. Aduziu violação do artigo 136 do Código de Trânsito Brasileiro ao determinar a realização de convênio com a Associação dos Deficientes Físicos do Alto Uruguai - ADAU que não possui veículos adaptados para cadeirantes. Teceu considerações sobre a inconstitucionalidade formal e sobre a violação ao princípio da separação dos poderes. Assinalou, do mesmo modo, afronta ao princípio da igualdade e da legalidade. Argumentou, além disso, que normativa impugnada acarretou aumento de despesa. Ao final, postulou, inclusive liminarmente, a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da lei vergastada (fls. 04/25 e documentos das fls. 26/64).

O pedido liminar foi deferido (fls. 70/75).

A Câmara de Vereadores de Erechim, notificada, prestou suas informações, aduzindo, em preliminar, a ausência de



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

interesse de agir, ao argumento de que o ato normativo apenas autoriza o Poder Executivo a realizar o transporte de cadeirantes, bem como que esse seja promovido por intermédio de Associação dos Deficientes Físicos do Alto Uruguai - ADAU. Na questão de fundo sustentou, em síntese, a regularidade do processo legislativo e a inexistência inconstitucionalidade por violação de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ou em razão da criação despesas, isso porque não tratou de estrutura ou das atribuições de seus órgãos, nem do regime jurídico dos servidores. Argumentou, ainda, a ausência de afronta aos princípios da isonomia e da igualdade. Teceu considerações sobre os requisitos dos veículos a serem utilizados no transporte de estudantes e sobre os cadeirantes que seriam transportados. Pleiteou, assim, o acolhimento da preliminar de falta de interesse de agir e, caso superada, no mérito, a improcedência do pedido (fls. 93/105 e documentos das fls. 106/162).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, defendendo a manutenção da lei fustigada no ordenamento jurídico (fls. 165/166).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.



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

2. A norma legal impugnada<sup>1</sup> foi vazada nos seguintes termos:

***LEI MUNICIPAL Nº 221, DE 13 DE JANEIRO DE 2020.***

***Dispõe sobre o serviço de Transporte Escolar adaptado para cadeirantes universitários no Município de Erechim, e dá outras providências.***

***O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ERECHIM, no uso de suas atribuições Legais, e com fundamento no Parágrafo Único do Art. 50 da Lei Orgânica do Município de Erechim, Faço saber que a Câmara de Vereadores aprovou, e eu promulgo a seguinte Lei:***

*Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a realizar o transporte de cadeirantes que estejam cursando o Ensino Superior, com veículo adaptado da Secretaria Municipal de Educação.*

*Parágrafo único. O transporte transitará exclusivamente dentro do perímetro urbano nos horários de atividade da Secretaria Municipal de Educação.*

*Art. 2º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a firmar convênio com a Associação dos Deficientes Físicos do Alto Uruguai - ADAU, visando o transporte de passageiros cadeirantes no Município de Erechim.*

*Art. 3º A prestação do serviço deverá ser feita por veículos adaptados com rampa, contendo fixador de cadeira de rodas ou com plataforma elevatória na extremidade traseira ou lateral, ou com outra tecnologia a ser regulamentada pelo Poder Executivo.*

*Art. 4º Para o fim do disposto nesta Lei considera-se transporte adaptado aquele operado mediante a utilização de veículo e dotado de acessibilidade que permita o transporte*

---

<sup>1</sup> Fls. 50 e 51.



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

*confortável, seguro e adequado de pessoas cadeirantes, embarcado em cadeiras de rodas.*

*Art. 5º Os transportes adaptados poderão ser utilizados por quaisquer pessoas cadeirantes, ao mesmo tempo ou isoladamente.*

*Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Câmara Municipal de Erechim, 13 de janeiro de 2020.*

*MARIO ROGERIO ROSSI  
Presidente do Poder Legislativo*

*Registre-se e Publique-se  
Data Supra.*

*ALESSANDRO DAL ZOTTO  
Primeiro Secretário*

**3.** Em que pese o respeitável entendimento da Câmara Municipal de Vereadores de Erechim e da Procuradoria-Geral do Estado, merece integral acolhimento a pretensão deduzida na exordial.

**3.1.** De plano, a prefacial de falta de interesse de agir - ao argumento de que o ato normativo fustigado somente é autorizativo - esgrimida pelo Poder Legislativo Municipal confunde-se com a questão de fundo e, com ela, deverá ser apreciada.



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

**3.2.** Registre-se, do mesmo modo, que não merece conhecimento o pedido, no ponto em que sustenta haver violação, pela norma impugnada, da Lei Orgânica do Município de Erechim e do Código de Trânsito Brasileiro, já que impertinente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a análise de eventual antinomia entre a lei apontada como viciada e outras normas infraconstitucionais. Na hipótese, ter-se-ia situação de ilegalidade, não de inconstitucionalidade, sendo inviável o controle abstrato.

Esse o entendimento que vem sendo assentado pelo Supremo Tribunal Federal:

*LEI COMPLEMENTAR 20/1992. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA CIVIL ESTADUAL. AUTONOMIA FUNCIONAL E FINANCEIRA. ORÇAMENTO ANUAL. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE NO CONTROLE ABSTRATO. PRERROGATIVA DE FORO. EXTENSÃO AOS DELEGADOS. INADMISSIBILIDADE. DIREITO PROCESSUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. AFRONTA AO MODELO FEDERAL. 1. Ordenamento constitucional. Organização administrativa. As polícias civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo, encontrando-se em posição de dependência administrativa, funcional e financeira em relação ao Governador do Estado (artigo, 144, § 6o, CF). 2. Orçamento anual. Competência privativa. Por força de vinculação administrativo-constitucional, a competência para propor orçamento anual é privativa do Chefe do Poder Executivo. 3. Ação direta de inconstitucionalidade. Norma infraconstitucional. Não-cabimento. Em sede de controle abstrato de constitucionalidade é vedado o exame do conteúdo das normas jurídicas infraconstitucionais. 4. Prerrogativa de foro. Delegados de Polícia. Esta Corte consagrou tese no sentido da impossibilidade de estender-se a*



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

*prerrogativa de foro, ainda que por previsão da Carta Estadual, em face da ausência de previsão simétrica no modelo federal. 5. Direito Processual. Competência privativa. Matéria de direito processual sobre a qual somente a União pode legislar (artigo 22, I, CF). 6. Aposentadoria. Servidor Público. Previsão constitucional. Ausência. A norma institui exceções às regras de aposentadoria dos servidores públicos em geral, não previstas na Lei Fundamental (artigo 40, § 1º, I, II, III, a e b, CF). Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, em parte. (ADI 882/MT, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, j. 19/02/2004).*

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 191, DE 18 DE ABRIL DE 2000, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 169, CAPUT E § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Controvérsia insuscetível de análise em controle abstrato de constitucionalidade, posto envolver o exame de normas infraconstitucionais (Lei Complementar nº 101/2000) e de elementos fáticos (existência da prévia autorização a que se refere o mencionado inciso II do § 1º do art. 169 do texto constitucional). Ação direta não conhecida (ADIN 2339-SC, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 18/04/2001).**

Na mesma senda, também, a Corte de Justiça desse

Estado:

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA. INICIATIVA LEGISLATIVA. AFRONTA À LEI ORGÂNICA. NÃO CONHECIMENTO. VÍCIO FORMAL. VÍCIO MATERIAL. INOCORRÊNCIA. Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei municipal que estabelece isenção tributária ao contribuinte que adotar ou assumir a guarda de criança ou adolescente carente. Violação à Lei Orgânica Municipal. Não conhecimento. Limitação a agressões à Constituição Federal ou Estadual. Matéria tributária. Competência concorrente. Art. 61, CF. Precedentes do STF. Vício formal de iniciativa não configurado. Leis tributárias benéficas que não implicam em aumento de despesa. Inocorrência de violação ao art. 150, II, CF. Vício material não configurado. Constitucionalidade**



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

*da lei municipal. CONHECERAM EM PARTE E JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70035588862, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 16/08/2010).*

*ADIN. IMPOSSIBILIDADE JURIDICA. INEPCIA DA INICIAL. CONFRONTO DE LEI MUNICIPAL COM A CONSTITUICAO FEDERAL. DIRETAMENTE, E COM LEI ORGANICA MUNICIPAL. A CONFRONTACAO POSSIVEL, NA ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXAMINAVEL PELOS TRIBUNAIS ESTADUAIS, E ENTRE LEI INFRACONSTITUCIONAL E CONSTITUCIONAL ESTADUAL. SE O AUTOR PRETENDE COTEJO DIRETO COM A CONSTITUICAO FEDERAL E, PIOR, COM A LEI ORGANICA MUNICIPAL, A EXTINCAO DO PROCESSO, SEM EXAME DO MERITO, SE IMPOE, POR INEPTA A INICIAL. EXTINGUIRAM O PROCESSO, SEM EXAME DO MERITO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 597113539, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Janyr Dall'Agnol Júnior, Julgado em 15/03/1999).*

**3.3.** No mérito propriamente dito, o diploma legal guerreado possui flagrante vício formal de inconstitucionalidade, por mais louváveis que tenham sido as intenções dos Edis.

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores de Erechim, ao editar a norma impugnada, regrido o transporte escolar de cadeirantes matriculados no ensino superior, alterou a sistemática até então vigente, disciplinando matéria cuja iniciativa legislativa incumbia ao Prefeito Municipal, visto que de natureza eminentemente administrativa, dizendo respeito, especificamente, ao serviço público de transporte escolar, criando obrigações e estabelecendo critérios a serem cumpridos pela Administração Pública. E, ainda, estendendo o transporte para pessoas portadoras de



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

tal limitação mesmo que não inseridas na rede oficial de ensino - artigo 5º do ato normativo -.

No caso em apreço, não havia espaço para a iniciativa legislativa parlamentar, 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 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 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;*



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

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, tomar a iniciativa de projetos que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>:

(...)

*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. (...).*

O ato normativo questionado, a pretexto de tão somente autorizar o Poder Executivo, padece de inconstitucionalidade formal, porque, em verdade, se imiscui em matéria de iniciativa privativa do Prefeito.

Merece destaque que, embora se cuide de Lei aparentemente autorizativa - o que não afastaria, por si só, a via do controle concentrado de constitucionalidade - a análise dos seus dispositivos deixa evidente que houve limitação indevida pelo Poder Legislativo ao espectro de atuação do Poder Executivo - ao incumbir

---

<sup>2</sup> 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@mprs.mp.br

à Secretaria Municipal da Educação a implantação do serviço de transporte escolar adaptado para cadeirantes universitários e estendê-lo a todas as pessoas com tal limitação de locomoção -, a par de, com isto, criar despesas para a administração municipal.

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade da legislação impugnada, visto que dispõe sobre matérias e condutas administrativas próprias do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

Na mesma linha, os seguintes precedentes dessa Corte de Justiça:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALVORADA. LEI MUNICIPAL Nº 3.192/2018. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. 1. A Constituição Estadual estabelece regras de repartição das competências administrativa e legislativa, atribuindo ao Poder Executivo a competência privativa para legislar sobre matéria tipicamente administrativa. Exegese dos artigos 8º, 10, 60, II, alínea d, e 82, II, III e VII, da CERGS. 2. A Lei Municipal nº 3.192/2018, de iniciativa do Poder Legislativo, altera o disposto no § 3º do art. 4º da Lei Municipal nº 1.061/99 e **amplia para as entidades escolares que atuam na educação básica a possibilidade de explorar serviço de transporte escolar, bem como possibilita a realização de contrato de prestação de serviço diretamente com o proprietário do veículo. Por tratar de matéria eminentemente administrativa e ser oriunda de projeto do Poder Legislativo referida Lei Municipal apresenta vício de iniciativa, violando os princípios da harmonia e independência entre os poderes. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078586427, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 26-11-2018)*



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

*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 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)*

De outra banda, 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.

Portanto, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo



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

– transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

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. 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**



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

**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)**

Ainda, no ponto, a Lei n.º 221, de 13 de janeiro de 2020, do Município de Erechim também padece do vício da inconstitucionalidade material. A norma impugnada, ao dispor sobre a oferta de transporte público para os estudantes cadeirantes do ensino superior e ao estendê-la aos demais portadores de tal



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

limitação sem restrições e independente de matrícula em rede de ensino regular, extraiu do crivo do Poder Executivo a competência para aferir a conveniência e a oportunidade que lhe é conferida em relação ao ato de disponibilizar tal serviço, implicando, qualquer ingerência nessa dinâmica, nulidade.

Cumpre referir, dessa maneira, que o ato normativo ensejou violação ao disposto nos artigos 149, incisos I, II e III<sup>3</sup>, e 154, incisos I e II<sup>4</sup>, da Carta Estadual, pois cria despesa não prevista na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento anual do Município de Erechim, cuja implementação demandará maiores gastos para a Administração Municipal.

Esse, de resto, o entendimento desse Tribunal de Justiça:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.949, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO, QUE INSTITUI CURSO PRÉ-VESTIBULAR GRATUITO. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei nº 3.949/2011, do Município de Viamão, ao criar atribuições às Secretarias de Educação e de Assistência Social, bem como ao estabelecer que o Curso Pré-Vestibular gratuito funcionará nos prédios*

---

<sup>3</sup> Art. 149 - A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:  
I - do plano plurianual;  
II - de diretrizes orçamentárias;  
III - dos orçamentos anuais.  
(...).

<sup>4</sup> Art. 154 - São vedados:  
I - o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;  
II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;  
(...).



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

*escolares da rede pública municipal, durante a semana no período noturno e aos sábados durante o dia, imiscuiu-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, 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. Para dar atendimento ao estabelecido na Lei Municipal nº 3.949/2011, haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70052729571, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 13/05/2013)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE DESCABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE REJEITADA. ARTIGO 1º, INCISOS V E VI, DA LEI MUNICIPAL N.º 5.973/2012. VÍCIO DE INICIATIVA. EMENDA LEGISLATIVA PROMULGADA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO QUANDO HÁ AUMENTO DE DESPESAS. DESACOLHERAM A PRELIMINAR E JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70052940863, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 13/05/2013)*

Registre-se, igualmente, que a norma impugnada violou o princípio constitucional da igualdade, de reprodução obrigatória, ao limitar a prestação do serviço de transporte para alunos cadeirantes “exclusivamente dentro do perímetro urbano” do Município, como salientado pelo Relator, Desembargador Arminio



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

José Abreu Lima da Rosa, na decisão que deferiu a liminar postulada.

Dispõe o artigo 5º, inciso I, da Constituição Federal:

*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;*

*(...)*

Tal disposição foi integral e explicitamente adotada no âmbito da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, consoante consta do artigo 1º, que segue transcrito:

*Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.*

Feitas tais considerações, adentrando nas particularidades da situação em liça, entende-se que, a despeito dos ponderáveis argumentos esgrimidos pela Câmara de Vereadores de Erechim e pela Procuradoria-Geral do Estado, a discriminação legal não se legitima.

Note-se que inexistente correlação lógica, amparada na realidade fática, entre o fator de distinção e a norma, a ensejar a



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

restrição da prestação do serviço de transporte aos alunos residentes no perímetro urbano daquela Comuna. Ao contrário, os estudantes residentes na área rural no Município, especialmente os portadores de limitações de locomoção, em tese, seriam os mais necessitados para utilizarem o serviço de transporte escolar a ser disponibilizado pelo ente público municipal.

Ilustra o tema, o seguinte aresto no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 19, § 4º, E 22-B DA LEI MUNICIPAL N. 30/1993, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI MUNICIPAL N. 456/2006, AMBAS DO MUNICÍPIO DE INHACORÁ/RS. Embora não haja dúvida de que é competência do Município estabelecer os requisitos para o preenchimento das vagas de Conselheiro Municipal além daqueles já previstos no art. 133 do ECA, não pode haver distinção entre os concorrentes às vagas. Até porque não há falar em direito adquirido quando se está diante de cargo eletivo. De modo que não têm, os Conselheiros Tutelares, direito adquirido à reeleição pelos ditames estipulados em concurso anterior. afronta aos princípios da isonomia e igualdade. MINISTÉRIO PÚBLICO. ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÃO. Conforme determinam as normas contidas nos arts. 108, § 4º, 199 e 111 da Constituição do Estado, o Ministério Público é instituição com funções essenciais e privilegiadas, de modo que a Lei Municipal, da forma como redigida, fere a independência funcional garantida constitucionalmente, inclusive pelo art. 127, § 1º, da Constituição da República. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE EM PARTE.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70017025370, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flôres de Camargo, Julgado em: 11-02-2008).*



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

O critério adotado, portanto, é injustificável e irrazoável, fato que, por si só, já é capaz de ensejar pretendida inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da igualdade.

Assim sendo, claras as máculas de inconstitucionalidade de que padece a lei vergastada.

**4. Pelo exposto**, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** no sentido de que, observada a questão preliminar, seja julgada **procedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente alinhavados.

Porto Alegre, 25 de junho de 2020.

**JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

AMM/DFM