

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
PROCURADORIA**

**PARECER Nº 154/19**

**PROCESSO Nº 0025/19  
PLL Nº 017/19**

**PARECER PRÉVIO**

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar em epígrafe, que institui o Programa Passe Livre Estudantil para assegurar transporte público gratuito aos estudantes de baixa renda do Município de Porto Alegre.

O projeto submetido traz em sua exposição de motivos, a necessidade de implantação do passe livre no transporte coletivo de Porto Alegre para atendimento dos estudantes de baixa renda. Aponta a importância do projeto para evitar ou diminuir a evasão escolar no ensino médio e para diminuir o tempo até a colação de grau no ensino superior.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

De início, por se tratar de matéria que versa a respeito da instituição de isenção de tarifa no transporte coletivo de passageiros, o projeto se enquadra no que dispõe o Precedente Legislativo nº 2, de 15 de maio de 2009, padecendo, portanto, de manifesta inconstitucionalidade por vício de origem.

De acordo com o Precedente Legislativo mencionado: “Ficam declarados manifestamente inconstitucional, por vício de origem, os projetos, os substitutivos e as emendas com origem no Legislativo que proponham isenção de tarifa no transporte coletivo do Município de Porto Alegre”.

A leitura da Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, “b”<sup>1</sup>), conjuntamente com a Constituição Estadual (art. 82, VII<sup>2</sup>) e com o disposto no art. 144 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre<sup>3</sup>, permite concluir que a criação de isenções relativamente ao transporte público de passageiros é assunto de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Isso porque se trata de matéria pertinente à organização administrativa e dos serviços públicos – ainda que concedidos – prestados pela Administração Pública.

---

<sup>1</sup> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.

<sup>2</sup> Art. 82. Compete ao Governador, privativamente: [...] VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

<sup>3</sup> Art. 144. Toda alteração no transporte coletivo dentro dos limites do Município, com qualquer fim ou objetivo, dependerá de aprovação prévia do Poder Executivo.



A respeito da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, vale lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles:

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.<sup>4</sup>

Incorre o projeto, nesse prisma, em violação ao princípio da separação dos poderes, o qual encontra eco no art. 2º da Constituição Federal e no art. 10 da Constituição Estadual.

Nessa toada, há diversos precedentes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, dentre os quais citam-se, a título ilustrativo, os seguintes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RIO GRANDE. LEIS Nº 6.872/2010 E Nº 5.882/2004. DEFINIÇÃO E PARÂMETRO PARA ENQUADRAMENTO DE FAMÍLIA COMO BAIXA RENDA PARA FINS DE TARIFA SOCIAL. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que regula matéria eminentemente administrativa, resultando na interferência indevida até mesmo da estrutura organizacional da Administração Pública, ao estabelecer conceito de baixa renda para fins de enquadramento em tarifa social no âmbito do Município. De mais a mais, in casu, o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes. Ainda, a alteração, por Lei Municipal de autoria do Legislativo, dos critérios para enquadramento em tarifa social implica em desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de serviço público, notadamente, no caso em exame, no de saneamento básico, cujas políticas tarifárias são fixadas pela empresa concessionária, previamente homologadas pela agência reguladora estadual. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal e material por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea d, 82, incisos II, III e VII, e 163, §4º, da Constituição Estadual. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067264051, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em 30/07/2018).

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

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



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 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 Luis Dall'Agnol, Julgado em 14/09/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.620/2012. Preliminar - Impossibilidade jurídica do pedido. [...]. Inconstitucionalidade formal. 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. [...] Efeitos. Inconstitucionalidade formal e material da lei impugnada que vai declarada com efeitos ex tunc. Repristinação. Declaração de inconstitucionalidade da lei revogadora que restabelece os efeitos da lei revogada. REJEITARAM A PRELIMINAR. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70051070357, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 12/08/2013).

CONSTITUCIONAL. TRANSPORTE COLETIVO. ISENÇÕES TARIFÁRIAS. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. ARTS. 8º, 10 E 82, VII, CE/89. ART. 61, § 1º, II, B, CF/88. Afiguram-se inconstitucionais leis municipais outorgando isenções tarifárias quanto ao transporte coletivo local, uma vez presente vício de iniciativa, por se estar diante de matéria de exclusiva legitimação do Chefe do Poder Executivo, como discorre art. 61, § 1º, II, b, CF/88, adotado pela Carta Estadual (art. 8º), o que implica em agressão ao princípio da separação e autonomia dos poderes (art. 10, CE/89), sem falar na indevida ingerência na organização administrativa, já agora em ofensa ao art. 82, VII, CE/89. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053864187, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 24/06/2013)



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 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)

Trata-se de situação que enseja, portanto, a aplicação do art. 195, VII e § 2º, do Regimento Interno<sup>5</sup> desta Câmara Municipal, devendo ser considerada prejudicada a proposição.

Poder-se-ia, entretanto (e em tese), defender a viabilidade da iniciativa do projeto por este Legislativo, com base no entendimento de que não se encontra restringida a competência do Poder Legislativo para tratar de isenções já previstas originariamente na Constituição Federal e/ou na Constituição Estadual<sup>6</sup>. Contudo, não parece, *s.m.j.*, ser o caso em apreço.

Não há previsão expressa nas Constituições Federal e Estadual a respeito de isenções tarifárias para estudantes de baixa renda<sup>7</sup>, de modo que não se mostra possível, sob o aspecto formal, que o Legislativo inaugure a proposição, conforme referido alhures.

No ponto, importante destacar que a Lei Estadual nº 14.307, de 25 de setembro de 2013, referida na Exposição de Motivos pelo proponente, foi oriunda de proposta do Poder Executivo Estadual (PL 197/2013) e, dessarte, não incorreu em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, ao contrário do que se dá com o presente projeto.

<sup>5</sup> Art. 195. Será considerada prejudicada: [...] VII – a proposição principal, emenda ou substitutivo que tratar de matéria já declarada manifestamente inconstitucional, ilegal, inorgânica ou anti-regimental, mediante Precedente Legislativo; e [...] § 2º. A prejudicialidade será declarada de ofício, pelo Presidente ou a requerimento de Vereador, sendo dado conhecimento dela ao autor ou ao Plenário, conforme o caso”.

<sup>6</sup> Há precedentes judiciais versando sobre o tema, como se pode perceber do seguinte: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 2.311/2013 DO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. Isenção de tarifa no transporte coletivo urbano aos idosos maiores de sessenta anos. Inexistência de vício. A Lei Municipal só pode contemplar as isenções já consagradas nas Cartas da República e do Estado, exceto se a iniciativa for do Poder Executivo, hipótese que permite a ampliação de benefícios. JULGARAM IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70054361076, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 25/11/2013).

<sup>7</sup> Diferentemente, por exemplo, do que acontece quando os textos constitucionais versam a respeito dos idosos. Nesse prisma, dispõe o art. 231, § 2º, da Constituição Federal que: “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”. Em igual sentir, o art. 262 e incisos, da Constituição Estadual: “Art. 262. É assegurada a gratuidade: I - aos maiores de sessenta e cinco anos, no transporte coletivo urbano e metropolitano; II - aos deficientes comprovadamente carentes, no transporte coletivo intermunicipal.”



Por fim, vale destacar que o projeto tem condições de afetar diretamente o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de transporte de passageiros no Município, considerando que não aborda eventual readequação do valor tarifário. Nessa hipótese, estar-se-ia diante de violação ao disposto no art. 163, § 4º, da Constituição Estadual, que dispõe:

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.

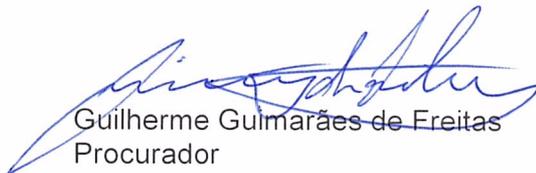
[...]

§ 4.º 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. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 27, de 15/12/99)

Ante o exposto, identifica-se manifesta inconstitucionalidade do projeto, por vício de iniciativa, devendo ser observado o Precedente Legislativo nº 2, de 15 de maio de 2009, e consequente aplicação do art. 195, VII e § 2º do Regimento Interno da CMPA, com a declaração de prejudicialidade da proposição de ofício pela Presidente desta Casa, ou a requerimento de Vereador.

É o parecer.

Porto Alegre, 29 abril de 2019.

  
Guilherme Guimarães de Freitas  
Procurador  
OAB/RS 65.437