



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

PROCESSO N.º 70078660834 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITA MUNICIPAL DE NOVO
HAMBURGO

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE NOVO
HAMBURGO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR RUI PORTANOVA

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Novo Hamburgo. Artigo 44 da Lei Municipal n.º 2.221/2010, que dispõe sobre o transporte coletivo de passageiros no Município de Novo Hamburgo e cria o sistema municipal de transporte público municipal, e dá outras providências. Alegação de que o ato normativo combatido não foi objeto de consulta popular. Ofensa à Lei Orgânica Municipal. Eventual antinomia entre leis infraconstitucionais não comporta controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes jurisprudenciais. Inexistência de norma constitucional que obrigue participação popular em projetos de lei que versem sobre transporte público municipal. Mácula material de



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

*inconstitucionalidade inócurrenre na espécie. PARECER
PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Prefeita do Município de Novo Hamburgo, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio do artigo 44 da Lei Municipal n.º 2.221, de 16 de dezembro de 2010, com a redação dada pela Lei Complementar Municipal n.º 2.389, de 22 de dezembro de 2011, ambas daquela Comuna, que *dispõe sobre o transporte coletivo de passageiros no Município de Novo Hamburgo e cria o sistema municipal de transporte público municipal, e dá outras providências*, por afronta ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 19, 168 e 179, parágrafo único, inciso VI, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 30, inciso V, e 170, ambos da Constituição Federal, bem assim ao artigo 39 da Lei Orgânica de Novo Hamburgo.

Sustenta a proponente, em síntese, que o projeto de lei que deu origem à Lei Complementar Municipal n.º 2.389/2011 de Novo Hamburgo, de iniciativa do Poder Executivo local, não foi precedido de audiência pública ou qualquer outra forma de participação popular, em clara violação ao artigo 39 da Lei Orgânica Municipal, o qual prevê que projetos de lei que versem sobre transportes urbanos devem contar com consulta popular. Alegou que a participação popular é também consagrada pela Constituição Estadual em seus artigos 19, 168 e 179. Pleiteia a concessão de



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

liminar e, ao final, a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo legal objurgado (fls. 04/19 e documentos das fls. 20/115).

O pedido liminar foi indeferido (fls. 122/128).

A Procuradoria-Geral do Estado, em sua manifestação, apresentou preliminar de inépcia da inicial, considerando que os dispositivos das Constituições Federal e Estadual indicados como paradigma de controle são estranhos intrinsecamente ao objeto da demanda. No mérito, exerceu a defesa da norma impugnada, destacando que inexistente dispositivo constitucional que estabeleça a necessidade de realização de consulta popular para a matéria objeto do artigo 44 da lei municipal ora atacada. Postulou, em sede prefacial, a extinção do feito, sem resolução de mérito, ou, caso não acolhida a preliminar, a improcedência da ação (fls. 146/154).

A Câmara de Vereadores de Novo Hamburgo, devidamente notificada (fl. 135), deixou transcorrer *in albis* o prazo para manifestação (certidão da fl. 155).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É, em suma, o relatório.

2. O artigo 44 da Lei Municipal n.º 2.221, de 16 de dezembro de 2010, com a redação dada pela Lei Complementar Municipal n.º 2.389, de 22 de dezembro de 2011, ambas de Novo Hamburgo, está assim redigido:



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

(...).

Art. 44 - O edital de licitação obedecerá aos critérios previstos na Lei Federal nº 8.987/1995 (Lei de Concessões de Serviços Públicos) e, subsidiariamente, a Lei Federal nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), além das disposições desta Lei Municipal e Decretos Regulamentares.

§ 1º Todos e quaisquer eventuais créditos ou indenizações que venham a ser reconhecidos prévia ou posteriormente em favor dos atuais concessionários, ficarão a encargo do concessionário vencedor do processo licitatório.

§ 2º Os bens mínimos a serem revertidos ao Poder Concedente são os veículos utilizados pelas atuais concessionárias, sendo que o valor indenizatório devido aos mesmos será calculado por auditoria independente, com base na amortização dos investimentos pelo recolhimento das tarifas.

§ 3º Fica o Poder Concedente autorizado a reverter os atuais bens indispensáveis à prestação do serviço de transporte público de passageiros, amortizados ou não, mediante o pagamento da devida indenização a ser apurada por auditoria independente, no momento do ato de reversão.

(...).

3. Preliminarmente, a Procuradoria-Geral do Estado sustenta a inépcia da inicial, por não terem sido elencados dispositivos da Constituição Estadual como parâmetro de controle.

Sem razão, porém.

A inicial é expressa em apontar que a inconstitucionalidade do dispositivo local impugnado decorre de sua afronta ao previsto nos artigos 8º, *caput*, 19, 168 e 179, parágrafo único, inciso VI, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 30, inciso V, e 170, ambos da Constituição Federal, bem assim ao artigo 39 da Lei Orgânica de Novo Hamburgo.

Desse modo, são indicados regras e princípios da Constituição Estadual como malferidos, o que torna regular o feito,



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

já que a análise da adequação das normas ao fim perseguido dizem com o mérito da demanda.

4. No mérito, contudo, o parecer ministerial é no sentido da improcedência da ação direta.

Da análise percuciente do dispositivo legal municipal questionado, não se constata inconstitucionalidade a ser declarada, na medida em que o Município detém competência para *legislar sobre assuntos de interesse local*, assim como para *organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local*, a teor do disposto no artigo 30, incisos I e V, da Constituição Federal¹.

Ademais, ao que se verifica, embora a Lei Orgânica Municipal de Novo Hamburgo² assegure de forma expressa a indispensabilidade da participação popular, consubstanciada em prévia audiência pública, inexistente norma constitucional que preveja a necessidade de consulta popular durante a tramitação de processo

¹ Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...).

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

(...).

² Art. 39 - A iniciativa de Projetos de Lei oriundos do Executivo que versem sobre habitação popular, transportes urbanos, proteção ao meio ambiente, saúde e educação deve ser precedida de consulta à população, através de audiência pública.

§ 1º A audiência pública será convocada com antecedência de cinco dias úteis, em jornal de circulação municipal, através de aviso em que conste dia, hora e pauta da audiência.

§ 2º Cópia do referido aviso será afixada em local visível na Câmara Municipal, na Prefeitura Municipal e no local onde se realizará a audiência pública.

§ 3º A ata da referida audiência pública será remetida para o poder legislativo acompanhando o projeto.



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

legislativo que verse a respeito de matéria objeto da lei municipal ora impugnada – transporte coletivo municipal.

Verifica-se, na hipótese dos autos, portanto, possível antinomia frontal do ato normativo atacado com norma municipal infraconstitucional, confronto que se dá no plano da legalidade, não da constitucionalidade, insuficiente, assim, para viabilizar o controle concentrado de constitucionalidade.

Vale dizer: a desobediência, pela normativa em relevo, dos critérios gerais fixados na Lei Orgânica Municipal de Novo Hamburgo constitui antinomia que, acaso existente, ocorre entre normas infraconstitucionais, no plano da legalidade, porquanto depende do cotejo da lei em testilha com a norma infraconstitucional de referência, o que até poderia revelar uma ofensa indireta ou reflexa às normas constitucionais, porém, por si só, não é suficiente para desafiar o manejo da ação direta de inconstitucionalidade.

A respeito do tema, a lição de ZENO VELOSO³:

É pacífica a jurisprudência do STF de que, no controle abstrato, deve ocorrer uma situação de litigiosidade constitucional que reclama a existência de uma necessária relação de confronto imediato entre o ato estatal de menor positividade jurídica e o texto da Constituição Federal. A inconstitucionalidade deve decorrer, diretamente, do conteúdo normativo do ato impugnado, sendo inviável a ação se o reconhecimento da inconstitucionalidade depender do prévio exame comparativo entre a regra estatal questionada e qualquer outra espécie jurídica de natureza infraconstitucional.

³ VELOSO, Zeno. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. 2ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 115.



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

No mesmo sentido, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica pelos seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO. INTERRUÇÃO DE BEM OU SERVIÇO PÚBLICO SEM AVISO PRÉVIO AO CONSUMIDOR. CONTROLE DE LEGALIDADE E NÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI RONDONIENSE N. 1.126/2002. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. 1. O poder constituinte dos Estados-membros limita-se pelos princípios da Constituição da República. Autonomia dos entes federados definida pelos princípios constitucionais. 2. Ausência de afronta às regras de competência privativa da União. 3. Lei rondoniense n. 1.126/2002 coerente com o previsto na Lei n. 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. 4. **Inviabilidade do exame de constitucionalidade da Lei rondoniense: questão posta para cotejar a Lei rondoniense n. 1.126/2002 com a Lei nacional n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). Exame de legalidade que não viabiliza o controle abstrato da lei estadual por meio da ação direta. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (ADI 2876, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 21/10/2009, DJe-218 DIVULG 19-11-2009 PUBLIC 20-11-2009 EMENT VOL-02383-01 PP-00030 RTJ VOL-00212-PP-00022 RT v. 99, n. 893, 2010, p. 156-161)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - COMPETÊNCIA CONCORRENTE (CF, ART. 24) - ALEGADA INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO FEDERAL, POR DIPLOMA LEGISLATIVO EDITADO POR ESTADO-MEMBRO - NECESSIDADE DE PRÉVIO CONFRONTO ENTRE LEIS DE CARÁTER INFRACONSTITUCIONAL - INADMISSIBILIDADE EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. - Nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), nas quais se estabelece verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal e os Estados-membros (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas, **a jurisprudência do**



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

Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de entender incabível a ação direta de inconstitucionalidade, se, para o específico efeito de examinar-se a ocorrência, ou não, de invasão de competência da União Federal, por parte de qualquer Estado-membro, tornar-se necessário o confronto prévio entre diplomas normativos de caráter infraconstitucional: a legislação nacional de princípios ou de normas gerais, de um lado (CF, art. 24, § 1º), e as leis estaduais de aplicação e execução das diretrizes fixadas pela União Federal, de outro (CF, art. 24, § 2º). Precedentes. É que, tratando-se de controle normativo abstrato, a inconstitucionalidade há de transparecer de modo imediato, derivando, o seu reconhecimento, do confronto direto que se faça entre o ato estatal impugnado e o texto da própria Constituição da República. Precedentes. (ADI 2344 QO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2000, DJ 02-08-2002 PP-00057 EMENT VOL-02076-03 PP-00418 RTJ VOL-0184-01 PP-00113)

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
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, Relator (a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2004, DJ 23-04-2004 PP-00006 EMENT VOL-02148-02 PP-00205)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO – DECISÃO QUE SE REPORTA AOS FUNDAMENTOS QUE DERAM SUPORTE AO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MOTIVAÇÃO “PER RELATIONEM” – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO – FUNDAMENTAÇÃO VÁLIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame “in abstracto” do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o



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

reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. – Crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes. – O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em seu magistério jurisprudencial, a propósito da motivação “per relationem”, que incorre ausência de fundamentação quando o ato decisório – o acórdão, inclusive – reporta-se, expressamente, a manifestações ou a peças processuais outras, mesmo as produzidas pelo Ministério Público, desde que, nestas, se achem expostos os motivos, de fato ou de direito, justificadores da decisão judicial proferida. Precedentes. Doutrina. O acórdão, ao fazer remissão aos fundamentos fático-jurídicos expostos no parecer do Ministério Público – e ao invocá-los como expressa razão de decidir –, ajusta-se, com plena fidelidade, à exigência jurídico-constitucional de motivação a que estão sujeitos os atos decisórios emanados do Poder Judiciário (CF, art. 93, IX). (ADI 416 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 31-10-2014 PUBLIC 03-11-2014)

Na esteira dos precedentes antes colacionados, cumpre trazer a lume excerto do voto do eminente Ministro Celso de Mello⁴:

Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada

⁴ Publicado na RTJ 147/545-546.



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

utilização desse meio processual exige que o exame “in abstracto” do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do contexto constitucional.

Desse modo, a inconstitucionalidade deve transparecer diretamente do texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode e nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e num desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado.

Na mesma trilha, ainda, o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, com referência expressa a eventuais ofensas à Lei Orgânica local:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N.º 002/2017 DO MUNICÍPIO DE ROQUE GONZÁLES. LICENÇA AO SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO EFETIVO PARA DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. DIREITO PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E FEDERAL (AFRONTA AOS ARTS. 8º E 27, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTS. 5º, INX. XVII, 8º E 37, INC. VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. 1. Não cabe neste julgamento averiguação acerca da alegação de eventual afronta ao Regimento Interno da Câmara Municipal e à Lei Orgânica do Município na tramitação do projeto de lei complementar, pois é assunto que refoge ao escopo de ação direta de inconstitucionalidade, cujo tema é a ofensa ao texto constitucional Estadual e Federal. 2. A Lei Municipal Complementar inquinada, ao revogar artigos da Lei Municipal nº 1620/2003 (Regime Jurídico Único), os quais concediam licença a servidor ocupante de cargo efetivo para desempenho de mandato classista, restringe e veta a liberdade de associação profissional ou sindical, trazendo restrição absoluta ao exercício do mandato classista ao revogar de anterior lei municipal a possibilidade de concessão de licença a servidor, licença esta expressamente prevista na Constituição Estadual em consonância com cláusulas pétreas da Constituição Federal. É flagrante a inconstitucionalidade



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

da Lei Complementar, que se declara neste julgamento. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072852940, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 07/08/2017)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO. DESCABIMENTO DO CONTROLE PELA VIA CONCENTRADA. Conforme resta claro a partir da leitura da petição inicial, o Partido Progressista do Município de Rolador questiona a validade da Lei Municipal n.º 1.185, de 03 de dezembro de 2013, tendo em vista disposições da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara de Vereadores, cuja análise se afigura essencial para a caracterização do ato de promulgação como atentatório contra os princípios constitucionais da legalidade e da publicidade, conforme alega. **O apontado malferimento ao texto das Constituições Federal e Estadual, nesse passo, é apenas reflexo à crise de legalidade alegada e precipuamente existente, o que inviabiliza o controle de validade da Lei Municipal questionada pela via eleita.** PETIÇÃO INICIAL MONOCRATICAMENTE INDEFERIDA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058359191, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Catarina Rita Krieger Martins, Julgado em 06/10/2016)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. AFRONTA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DESCABIMENTO DA VIA ELEITA. - "Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público" (ADI 416 AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello). - No caso, além da própria ininteligibilidade da petição inicial (falta-lhe clareza e objetividade, pois a maioria dos parágrafos sequer guarda qualquer conexão entre si; os fundamentos constituem-se num emaranhado de cópias e transcrição de



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

julgados), o proponente fundamenta a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.808/2015 na violação de preceitos contidos em legislação infraconstitucional, mais precisamente nos artigos 16 e 17, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e 78 da Lei Orgânica Municipal, o que é incabível no controle concentrado de constitucionalidade. Ademais, mesmo que eventual vício jurídico resulte, num desdobramento ulterior, numa potencial violação aos arts. 8º e 19, I, da Constituição Estadual, ainda assim estar-se-ia em face de inconstitucionalidade meramente reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível por meio da via eleita. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXTINTA. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065802803, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 18/07/2016)

Por outro lado, cabe esclarecer, em relação aos artigos da Constituição Estadual apontados pela proponente como violados pelo artigo 44 da Lei Municipal n.º 2.221/2010 de Novo Hamburgo, que não se prestam a justificar suposta inconstitucionalidade.

Explica-se.

Reclama a proponente, inicialmente, que o ato normativo municipal hostilizado estaria maculado de inconstitucionalidade por afronta ao artigo 19 da Constituição Estadual, que reza:

Art. 19 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte:



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

(Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/95).

Ocorre que o texto constitucional invocado não tem a extensão pretendida. A circunstância de ser assegurado o princípio da participação como norteador da administração pública - o que é de todo salutar - não tem o condão de exigir a prévia consulta popular durante qualquer hipótese de processo legislativo, o que poderia intervir na autonomia do Poder Executivo de propor projetos de lei.

Não se está aqui a afirmar que a população não possa participar do processo legislativo. Ao contrário: o público em geral tem o direito – assegurado pelo princípio da publicidade⁵ – de controlar o que é produzido, de se informar e de se manifestar buscando enriquecer o debate e construir novas opiniões. No entanto, inexistente, ao contrário do que sustenta a proponente, a obrigatoriedade de participação durante o processo legislativo, sendo que tampouco há notícia nos autos de que tenha havido qualquer impedimento de participação popular na fase deliberativa.

Idêntico raciocínio acerca do alcance da norma se aplica à alegada afronta ao artigo 168 da Carta da Província⁶, o qual

⁵ Princípio da publicidade é aquele segundo o qual as deliberações das Câmaras se realizam perante o público. Esta publicidade tem uma tríplice transcendência: pode referir-se à assistência efetiva do público às deliberações das Câmaras, ao levantamento de atas de suas deliberações que fazem públicas e se aprovam pela própria Câmara em sessão imediata àquela a que correspondem, ou à publicação pela imprensa de resumos ou extratos de suas atas e, em geral, uma informação livre de suas sessões. (SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 50/51)

⁶ Art. 168 - O sistema de planejamento será integrado pelo órgão previsto no artigo anterior e disporá de mecanismos que assegurem ao cidadão o acesso às informações sobre qualidade de vida, meio ambiente, condições de serviços e atividades econômicas e sociais, bem como a participação popular no processo decisório.



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

está inserido no capítulo que trata da política de desenvolvimento estadual e regional, que significa a *inserção do indivíduo no mercado com a realização dos princípios de pleno emprego, poder de consumo, acesso à atividade empresarial (combate a monopólio e oligopólio), acesso aos meios de produção, discussão das diretrizes da política econômica. Em suma, garantir materialmente o exercício da capacidade produtiva do indivíduo, não como máquina produtora de mercadoria, mas como um ser humano capaz de comunicar a sua humanidade, quando lhe são asseguradas bases dignas para o desenvolvimento de sua existência*⁷. Assim, conforme alertado pela Procuradoria-Geral do Estado em sua manifestação, o dispositivo constitucional reputado violado não se relaciona com o objeto da presente ação.

Por fim, cabe assinalar que o artigo 179 da Constituição Estadual⁸ versa sobre o sistema estadual de transporte público intermunicipal de passageiros, o que não é o caso da Lei Municipal n.º 2.221/2010, que disciplina o transporte público de passageiros no âmbito municipal.

Não há como, portanto, se cogitar da inconstitucionalidade do artigo 44 do ato normativo sob lupa à luz dos argumentos esgrimidos pela proponente.

⁷ Cristiane Derani, *apud* MIRAGEM, Bruno; ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Comentários à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 656.

⁸ Art. 179 - A lei instituirá o sistema estadual de transporte público intermunicipal de passageiros, que será integrado, além das linhas intermunicipais, pelas estações rodoviárias e pelas linhas de integração que operam entre um e outro Município da região metropolitana e das aglomerações urbanas.

(...)



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

5. Pelo exposto, manifesta-se o Ministério Público pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Porto Alegre, 16 de outubro de 2018

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/LCA/ARG