



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5245705-05.2024.8.21.7000/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Controle de Constitucionalidade

**RELATOR:** DESEMBARGADOR HELENO TREGNAGO SARAIVA

**AUTOR:** MUNICÍPIO DE ALEGRETE / RS

**RÉU:** CAMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE

**RELATÓRIO**

Trata-se de ação direta ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE/RS contra a CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE buscando a declaração da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.817/2024.

Na inicial, afirma que a Câmara Municipal promulgou a referida Lei em 23/08/2024 que “*Institui a política “Tarifa Zero” para estudantes no Transporte Público de Passageiros e insere alínea “a” ao inciso IV do Art. 40 da Lei Ordinária Nº 6.224/2020, que “Dispõe sobre o Sistema de Transporte Público de Passageiros no Município de Alegrete”.*”. Destaca que pretende garantir os princípios atinentes a Separação, Independência e Harmonia entre os Poderes de Estado previsto no art. 10 da Constituição Estadual. Afirma que a inconstitucionalidade decorre da não observância do disposto no art. 77, II, da Lei Orgânica do Município de Alegrete. Alega que houve vício formal de iniciativa. Salienta que a inconstitucionalidade da norma impugnada é evidente, pois dispõe sobre matéria administrativa própria do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal. Postula a concessão de medida liminar para suspender a eficácia da Lei impugnada até o julgamento do mérito e a procedência da ação.

Indeferido o pedido liminar (evento 4, DESPADEC1).

A parte autora interpõe agravo interno (evento 11, AGRAVO1).

Em manifestação (evento 14, PET1), o Procurador-Geral do Estado defende a manutenção da Lei nº 6.817, de 23 de agosto de 2024, do Município de Alegrete.

A Câmara Municipal de Alegrete apresetou contrarrazões ao agravo interno (evento 16, CONTRAZ1) e informações (evento 17, INF1).

O Ministério Público manifestou-se pela procedência do pedido (evento 20, PARECER1).

Vieram os autos conclusos.

**VOTO**

A presente ação foi ajuizada buscando a declaração da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.817/2024.



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

O ato normativo impugnado institui a política “Tarifa Zero” para estudantes no Transporte Público de Passageiros e insere alínea “a” ao inciso IV do Art. 40 da Lei Ordinária Nº 6.224/2020, que “Dispõe sobre o Sistema de Transporte Público de Passageiros no Município de Alegrete” e possui o seguinte teor (evento 1, OUT3):

*Art. 1º Fica instituída a política “Tarifa Zero” para os estudantes das redes oficiais de ensino, mediante o subsídio integral da tarifa, no Transporte Público de Passageiros.*

*Art. 2º Insere alínea “a” ao inciso IV do artigo 40 da Lei Ordinária Nº 6.224/2020, que passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*Art. 40. – As tarifas do Sistema de Transporte Coletivo poderão ser:*

*(...)*

*IV – subsidiada: tarifa realizada com desconto, para utilização por estudantes de rede oficial de ensino e outros devidamente credenciados;*

*a) a subvenção será de 100% (cem por cento) do valor da tarifa para os estudantes da rede oficial de ensino, mediante subsídio integral da tarifa, até o limite de duas passagens diárias e em dias úteis, conforme definição em ato próprio do Poder Executivo Municipal. (NR)*

*Art. 3º O benefício da política “Tarifa Zero”, de que trata esta Lei, deverá ser requerido junto à Secretaria Municipal de Cidadania, Segurança e Mobilidade Urbana, ou a que estiver responsável pelo Sistema Municipal de Transporte Público, em formulário a ser definido em ato próprio do Poder Executivo Municipal.*

*Parágrafo único. Os benefícios dessa lei serão estendidos aos estudantes matriculados em cursos profissionalizantes e técnicos, reconhecidos pelo Ministério da Educação, assim como aos alunos que recebem atendimento educacional especializado, nos termos dos incisos II e III do art. 4º da Lei nº 9.394, de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.*

*Art. 4º Os requisitos para concessão dos benefícios do Programa serão regulamentados pelo Poder Executivo Municipal, devendo conter, no mínimo, a comprovação de frequência mínima requerida pelo Ministério da Educação para aprovação do aluno.*

*Art. 5º A Secretaria Municipal de Cidadania, Segurança e Mobilidade Urbana, ou a que estiver responsável pelo Sistema Municipal de Transporte Público, após verificar a regularidade da documentação encaminhada, deferirá o pedido do interessado e emitirá a Carteira do Passe Livre, no prazo de 15 (quinze) dias.*

*§1º A carteira de Passe Livre será assinada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.*

*§2º O beneficiário, ao ingressar nos veículos de transporte coletivo, deverá apresentar ao motorista ou ao cobrador, a Carteira de Passe Livre.*

*§3º A carteira de identificação é de uso pessoal e intransferível, e sua utilização por pessoas não autorizadas, ou, com o prazo de validade vencido, acarretará o descadastramento do beneficiário junto ao cadastro utilizado para tal concessão.*

*§4º Os prazos de validade das Carteiras de Passe Livre serão fixados em ato próprio do Poder Executivo Municipal.*

*Art. 6º Esta Lei entra em vigor em 15 de Janeiro de 2025.*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

A iniciativa da lei foi da Câmara Municipal.

A respeito de vício de formal, a lição de Luís Roberto Barroso:<sup>1</sup>

*"Ocorrerá inconstitucionalidade formal quando um ato legislativo tenha sido produzido em desconformidade com as normas de competência ou com o procedimento estabelecido para o seu ingresso no mundo jurídico."*

Na mesma linha a lição de SARLET, MARINONI e MITIDIERO quando lecionam que:

*"A inconstitucionalidade formal deriva de defeito na formação do ato normativo, o qual pode estar na violação da regra de competência ou na desconsideração de requisito procedimental."*<sup>2</sup>

E houve violação da regra de competência. Com efeito no que diz respeito à alegação de usurpação de iniciativa do Poder Executivo pelo legislativo, destaco que as matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estão elencadas no artigo 60 da Constituição Estadual:

*Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*

*I - fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)*

*II - disponham sobre:*

*a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;*

*b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;*

*c) organização da Defensoria Pública do Estado;*

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

Já o artigo 82 da Constituição Estadual dispõe:

*Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:*

*I - nomear e exonerar os Secretários de Estado;*

*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;*

*IV - sancionar projetos de lei aprovados pela Assembléia Legislativa, promulgar e fazer publicar as leis;*

*V - expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis;*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

*VI - vetar, total ou parcialmente, projetos de lei aprovados pela Assembléia Legislativa;*

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

*VIII - decretar e executar intervenção em Município, nos casos e na forma previstos na Constituição Federal e nesta Constituição;*

*IX - expor, em mensagem que remeterá à Assembléia Legislativa por ocasião da abertura da sessão anual, a situação do Estado e os planos do Governo;*

*X - prestar, por escrito e no prazo de trinta dias, as informações que a Assembléia solicitar a respeito dos serviços a cargo do Poder Executivo;*

*XI - enviar à Assembléia Legislativa os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, previstos nesta Constituição;*

*XII - prestar à Assembléia Legislativa, até 15 de abril de cada ano, as contas referentes ao exercício anterior e apresentar-lhe o relatório de atividades do Poder Executivo, em sessão pública;*

*XIII - exercer o comando supremo da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, prover-lhe os postos e nomear os oficiais superiores para as respectivas funções; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)*

*XIV - nomear o Procurador-Geral do Estado, o Procurador-Geral de Justiça e o Defensor Público-Geral do Estado, na forma prevista nesta Constituição; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 50, de 24/08/05)*

*XV - atribuir caráter jurídico-normativo a pareceres da Procuradoria-Geral do Estado, que serão cogentes para a administração pública;*

*XVI - nomear magistrados, nos casos previstos na Constituição Federal e nesta Constituição;*

*XVII - nomear os Conselheiros do Tribunal de Contas, observado o disposto no art. 74;*

*XVIII - prover os cargos do Poder Executivo, na forma da lei;*

*XIX - conferir condecorações e distinções honoríficas;*

*XX - contrair empréstimos e realizar operações de crédito, mediante prévia autorização da Assembléia Legislativa;*

*XXI - celebrar convênios com a União, o Distrito Federal, com outros Estados e com Municípios para a execução de obras e serviços;*

*XXII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição*

E tais dispositivos se aplicam ao municípios, conforme disposto no art. 8º da Constituição Estadual:

*Art. 8.º 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.*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Evidenciado, aqui, o vício de inconstitucionalidade formal, em razão da interferência do Poder Legislativo em matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, em afronta ao princípio da harmonia e independência dos poderes previsto no art. 10 da Constituição Estadual, pois a referida iniciativa da norma que verse sobre a fixação de tarifas relativas a contratos de concessão do serviço público é reservada ao chefe do Poder Executivo.

É neste sentido o parecer do Ministério Público que destacou (evento 20, PARECER1):

*Trata-se, pois, de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.*

(...)

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

*Necessário, ademais, ressaltar que 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.*

*Saliente-se que sequer o alcance social da lei impugnada, ou, mesmo, a sanção do Chefe do Executivo, tem o condão de afastar o vício formal aduzido.*

Colaciono precedentes do STF no sentido de que é competência do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos:

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.127/2015. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE AR CONDICIONADO NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PRIVATIVA. PODER EXECUTIVO. SERVIÇOS PÚBLICOS. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (ARE 1075713 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 29/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-157 DIVULG 03-08-2018 PUBLIC 06-08-2018)**



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

*EMENTA* Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido. 1. **O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes.** 2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido. (ARE 929591 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017)

A propósito julgados deste Tribunal de Justiça:

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA. LEI Nº 4.544/2019 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. DISPOSIÇÃO SOBRE SERVIÇO PÚBLICO CONCEDIDO DE TRANSPORTE PÚBLICO. IMPOSIÇÃO DE PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES AOS PASSAGEIROS POR MEIO ELETRÔNICO DIGITAL, INTERNET E APLICATIVO DE APARELHOS SMARTPHONE. HORÁRIO E LOCALIZAÇÃO DOS COLETIVOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INGERÊNCIA SOBRE GESTÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que regula matéria relativa a serviço público concedido de transporte coletivo, interfere nas concessões em curso, criando obrigação à concessionária com risco ao equilíbrio econômico-financeiro, ofendendo, assim, ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 82, incisos II, III e VII, e 163, § 4º, da Constituição Estadual. Vício de origem ou de iniciativa que acarreta, também, violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083189977, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 03-08-2020)*

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BAGÉ. LEI Nº 5.929/2018. GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO. PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. ALTERAÇÃO NO PROCEDIMENTO PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 8º, CAPUT, 10, 60, II, “D”, 82, III E VII, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei nº 5.929/2018, do Município de Bagé, de iniciativa parlamentar, alterou a Lei nº 4.523/2007 na parte em que esta norma trata sobre os critérios para concessão da gratuidade no transporte coletivo às pessoas com deficiência e seus acompanhantes. A alteração legislativa simplificou o procedimento para concessão da gratuidade, contudo, cabe ao Executivo a conferência dos requisitos, assim como sua concessão, de modo que a modificação de critérios utilizados pela administração pública caracteriza efetiva ingerência do Poder Legislativo no desempenho das atribuições administrativas próprias do Poder Executivo. Inconstitucional, portanto, a referida lei municipal, por ofensa aos artigos 8º, caput, 10, 60, II, “d”, e 82, III e VII, todos da Constituição Estadual. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078812740, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 04-02-2019)*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Diante dessas considerações, a ação deve ser julgada procedente e declarada a inconstitucionalidade da norma impugnada.

Voto por julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional a Lei nº 6.817, de 23 de agosto de 2024, do Município de Alegrete.

---

Documento assinado eletronicamente por **HELENO TREGNAGO SARAIVA, Desembargador Relator**, em 25/11/2024, às 19:18:59, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **20006895549v10** e o código CRC **cb29dfd7**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): HELENO TREGNAGO SARAIVA

Data e Hora: 25/11/2024, às 19:18:59

- 
1. Barroso, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. 9ª.ed. São Paulo, Saraiva, 2022, pág.48
  2. SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. "Curso de Direito Constitucional" - 3ª ed., p. 922. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

**5245705-05.2024.8.21.7000**

**20006895549.V10**