



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

**PROCESSO Nº 5282323-46.2024.8.21.7000 – ÓRGÃO
ESPECIAL**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITA DE PELOTAS

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE PELOTAS

CÂMARA DE VEREADORES DE PELOTAS

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ANDRÉ LUIZ PLANELLA
VILLARINHO**

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Pelotas. Lei Municipal nº 6.155/2014, que altera o Código de Posturas Municipais, dispondo sobre a obrigatoriedade de tornar subterrâneo todo o cabeamento instalado no Município. **Preliminar.** Inviabilidade de conhecimento do pedido em relação às apontadas ofensas à Lei Orgânica Municipal, norma infraconstitucional que não se constitui parâmetro hábil ao controle concentrado de constitucionalidade. **Mérito.** Lei de iniciativa da Câmara de Vereadores de Pelotas. Matéria administrativa que interfere*



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

substancialmente no equilíbrio econômico e financeiro dos contratos firmados com as concessionárias de serviços públicos, temática cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Afronta aos artigos 8º, “caput”, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, e 163, parágrafo 4º, da Constituição Estadual. PARECER PELO ACOLHIMENTO DA PRELIMINAR E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Exma. Sra. **PREFEITA DE PELOTAS**, objetivando seja declarada a inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 6.155**, de 16 de setembro de 2014, que *acrescenta os parágrafos 1º e 2º ao art. 11 da Lei nº 5.832/2011 (Código de Posturas), renumera o parágrafo único e dispõe sobre a obrigatoriedade de tornar subterrâneo todo o cabeamento instalado no Município de Pelotas e dá outras providências*, do **Município de Pelotas**, por ofensa aos artigos 1º, 4º, 62, IV, XIII e 147 da Lei Orgânica Municipal, artigos 5º, 8º, 10, 60, II, “d” e 82, III da Carta Estadual e artigos 2º, 29 e 61, §1º, II, “b” da CF/88 (Evento 1 – INIC1).

A proponente sustentou, em síntese, que a norma questionada padece de vício formal e material de inconstitucionalidade, visto que, ao promover alteração no Código de Posturas do Município, tornando obrigatório o cabeamento



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

subterrâneo, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização de funcionamento da Administração, interferindo *no planejamento e na promoção da execução dos serviços públicos municipais, notadamente com relação à utilização do espaço urbano, sob os auspícios do Plano Diretor que se caracteriza como o instrumento básico da política de desenvolvimento municipal*, se imiscuindo em rotinas administrativas do Poder Executivo, maculando preceitos da Lei Orgânica do Município, da Carta Estadual e da Constituição Federal. Postulou, assim, a concessão de liminar, para sustar os efeitos da norma, e no mérito, a procedência integral do pedido.

O pleito liminar foi indeferido (Evento 4 – DESPADEC1).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico com lastro na presunção de constitucionalidade da lei, derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (Evento 10 – PET1).

A Câmara de Vereadores e o Município de Pelotas, ambos notificados (Evento 9), mantiveram-se silentes (Eventos 11 e 12).

É o relatório.

2. A norma legal objurgada tem o seguinte teor:



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

LEI Nº 6155, DE 16 DE SETEMBRO DE 2014

ACRESCENTA OS PARÁGRAFOS 1º E 2º AO ART.11 DA LEI Nº 5832/2011 (CÓDIGO DE POSTURAS), RENUMERA O PARÁGRAFO ÚNICO E DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE TORNAR SUBTERRÂNEO TODO O CABEAMENTO INSTALADO NO MUNICÍPIO DE PELOTAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Sr. Presidente da Câmara Municipal de Pelotas, Estado do Rio Grande do Sul, FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL APROVOU E EU PROMULGO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º O art. 11 da LEI Nº 5.832/2011 (Código de Posturas) ficam acrescentados os seguintes parágrafos:

"Art. 11 ...

§ 1º As Concessionárias, empresas Estatais e Prestadoras de serviço que operam com cabeamento na Cidade de Pelotas, ficam obrigadas a tornarem subterrâneos os cabeamentos, ora existentes.

§ 2º Para dar cumprimento ao que dispões o parágrafo primeiro da presente Lei, as operadoras relacionadas, bem como as que virem a sucedê-las, terão o prazo de dez anos a partir da promulgação desta lei, para a conclusão dos trabalhos.

I - Aplica-se o dispositivo nesta Lei a rede elétrica, cabos telefônicos, TV a cabo e assemelhados.

..."

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, no que couber, para sua fiel execução.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

SALA DAS SESSÕES, EM 16 DE SETEMBRO DE 2014.

*Vereador ADEMAR ORNEL
Presidente*

*Vereador RAFAEL AMARAL
1º Secretário*



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

2.1. Preliminarmente, impositivo assentar a inviabilidade de conhecimento do pedido quanto às apontadas afrontas à Lei Orgânica Municipal de Pelotas, a qual não constitui parâmetro idôneo de controle abstrato de constitucionalidade.

Como é cediço, mostra-se impertinente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a análise de eventual antinomia entre a norma apontada como viciada e outras normas infraconstitucionais.

Na hipótese, pode-se ter uma situação de ilegalidade, não de inconstitucionalidade, sendo inviável, na espécie, o controle abstrato, o qual pressupõe que reste demonstrada, de pronto, ofensa direta ao texto constitucional, não podendo a configuração da afronta desafiar o prévio exame de normas infraconstitucionais ou secundárias para sua aferição.

Este o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal:

*Direito constitucional e do trabalho. Agravo interno em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Nova modalidade de registro da jornada de trabalho. **Ofensa reflexa à constituição. Não cabimento.** 1. Agravo interno contra decisão que não conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental contra a Portaria MTPS nº 671/2021, que proíbe o empregador de exigir documentos comprobatórios de vacinação para a contratação ou manutenção da relação de emprego, equiparando a medida a práticas discriminatórias em razão de sexo, origem, raça, entre outros. 2. A Portaria impugnada encontra fundamento de validade no art. 74, § 2º, da CLT, que expressamente determina ao Ministério do Trabalho a regulamentação da matéria. **O controle concentrado não constitui meio idôneo***



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

para impugnar a validade de ato regulamentar e secundário. Precedentes. 3. O Decreto nº 10.854/2021, que regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista, traz disposições específicas sobre o registro eletrônico de controle de jornada, ressaltando que os equipamentos devem atender a critérios que observem os princípios da temporalidade, da integridade, da autenticidade, da irrefutabilidade, da pessoalidade e da auditabilidade. O acolhimento das teses do agravante demandaria a dilação probatória, providência incompatível com a natureza do controle concentrado de constitucionalidade, instrumento de fiscalização abstrata de normas. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (ADPF 922 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 19-06-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-06-2023 PUBLIC 23-06-2023)

*Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Decisão agravada mediante a qual se negou seguimento à ação direta de inconstitucionalidade. Incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação do Estado do Paraná. Ato normativo de natureza secundária. Ausência de autonomia nomológica. **Necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal. Ofensa reflexa. Crise de legalidade para cujo exame não se abre o controle concentrado de normas.** Agravo regimental ao qual se nega provimento. 1. A jurisprudência da Corte é pacífica no sentido de não se admitir o controle concentrado de normas secundárias, editadas com o fim de regulamentar a legislação infraconstitucional pertinente, tais como a resolução analisada na ADI, pois elas não retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal. 2. No caso dos autos, não é possível verificar as supostas inconstitucionalidades dos incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação apenas pelo confronto desse ato normativo com a própria Constituição Federal. Para que se evidenciem tais alegações, faz-se imprescindível averiguar como as Leis Complementares estaduais nº 174/2014 e nº 103/2004 dispuseram acerca da distribuição da carga horária entre os professores da rede pública de ensino e se a resolução objurgada dispôs de modo diverso sobre o tema. 3. Fazendo-se necessário esse exame, constata-se que se está diante de típica ofensa reflexa ou*



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

indireta ao texto constitucional, para cujo deslinde não se presta o controle concentrado de normas. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (ADI 5904 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27-04-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-103 DIVULG 25-05-2018 PUBLIC 28-05-2018)

E, na mesma linha de inteligência, desta egrégia Corte de Justiça:

*AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. LC-RS Nº 15.726, DE 26OUT21, QUE REGULAMENTA O INCISO II DO ART. 128 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. CONEXÃO CONFIGURADA. INÉPCIA PARCIAL DA INICIAL DA ADI Nº 70085476398. AUSÊNCIA DE VÍCIO MATERIAL OU FORMAL A JUSTIFICAR A PROCEDÊNCIA DO PEDIDO EM AMBAS AS ADIS. 1. A conexão da ADI nº 70085483360 está efetivamente caracterizada em relação à ADI nº 70085476398, que foi distribuída em 1ºDEZ21, tendo a medida cautelar sido indeferida em 03DEZ21. Já a ADI nº 70085483360, originariamente de relatoria do Des. Eduardo Uhlein, foi distribuída em 06DEZ21 e despachada em 10DEZ21. Redistribuída a demanda, com a reunião dos processos conexos, possível o julgamento conjunto de ambas as ações diretas de inconstitucionalidade 2. **Inépcia parcial da inicial da ADI nº 70085476398, porquanto a alegação de afronta à Lei Federal (nº 13.425/17) e a Decreto Federal (nº 88.777/83) não comporta o manejo de ação direta de inconstitucionalidade por se tratar de confronto de normas infraconstitucionais.** 3. A LC-RS nº 15.726/21 apenas traz as diretrizes básicas para a criação, pelos municípios, fiscalização e a organização dos serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil, dentro do escopo do art. 128, II, da CE-89. 4. Não há, portanto, mácula ou vício material ou mesmo formal na LC-RS nº 15.726/21, ora questionada, especialmente por que compatível com a função conferida ao Poder Legislativo, a edição da lei em comento. Improcedência do pedido das ADIs nº 70085476398 e 70085483360 que se*



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

impõe. PRELIMINARES ACOLHIDAS. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADAS IMPROCEDENTES POR MAIORIA. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085476398, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 17-03-2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MONTENEGRO. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 6.763/2021. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO À LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/2020 EM OFENSA REFLEXA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA RAZOABILIDADE INSCULPIDOS NO ARTIGO 19 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRISE DE LEGALIDADE. 1. A Ação Direta de Inconstitucionalidade, espécie de controle concentrado de constitucionalidade, exige a alegação de existência de choque direto de uma norma infraconstitucional com a norma constitucional, sem que, para tal, tenha de ser realizada prévia análise de textos normativos diversos. 2. No caso concreto, faz-se necessário, em etapa anterior, o exame da Lei Complementar Municipal nº 6.763/2021 frente ao disposto no artigo 8º, I, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, ou seja, análise do apontado confronto de normas infraconstitucionais. 3. A situação presente, pois, amolda-se à “crise de legalidade”, circunstância que não permite o controle de constitucionalidade almejado pela parte proponente. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Colendo Órgão Especial. Extinta a ação, sem resolução de mérito, na forma do artigo 485, IV, do Código de Processo Civil. JULGARAM EXTINTA A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085290104, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 13-05-2022)

Como corolário, não merece conhecimento o pedido da proponente quanto a este fundamento.



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

Importante assentar, ainda, que inviável, também, a utilização da Lei Orgânica Municipal como instrumento para caracterizar ofensa reflexa às normas constitucionais, visto que tais ofensas, por serem indiretas, não são passíveis de apreciação em sede de controle concentrado, como reiteradamente reconhecido por esta egrégia Corte Constitucional Estadual:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.302/2020, DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS). PRELIMINAR DE VÍCIO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. REJEITADA. ANÁLISE DE NORMA INFRACONSTITUCIONAL E ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. OFENSA REFLEXA. IMPOSSIBILIDADE. INICAITIVA LEGISLATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. ALÍQUOTAS INFERIORES ÀS DA UNIÃO. DÉFICIT. 1. Rejeitada a preliminar de vício na representação processual. O instrumento de mandato irregular foi substituído por procuração adequadamente outorgada pelo Prefeito Municipal. 2. Afastada a análise de ofensa à Lei Orgânica do Município, uma vez que se trata de regra infraconstitucional. Crise de legalidade. Afastada análise de confronto com a Portaria nº 1.348/2019 do Ministério da Economia. Ato normativo secundário, que não serve de paradigma em controle de constitucionalidade. Ofensa reflexa ao texto constitucional não autoriza o controle concentrado. 3. Lei Municipal nº 6.302/2020, que altera o Plano de Custeio do RPPS do Município de Alegrete. Matéria de iniciativa legislativa reservada ao Prefeito (arts. 8º, 60, II, “b”, e 82, III e VII, todos da CE/89). Independência dos Poderes Estruturais no âmbito Municipal (art. 10 da CE/89). Nesses casos, a jurisprudência pátria não suprime o poder de emenda do Legislativo, visto que esse não se confunde com a iniciativa em si, mas há duas restrições: 1) a emenda não pode resultar



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

em aumento de despesa, e 2) tem de haver pertinência temática entre a emenda e a matéria tratada no Projeto de Lei. Emenda parlamentar substitutiva que alterou a redação dos arts. 3º e 7º da Lei. Substituição da alíquota uniforme de 14% por alíquotas progressivas. Diminuição da alíquota da taxa de administração de 2% para 1,5%. Resultado de consulta à Secretaria de Políticas de Previdência Social (fl. 181) e o resultado de consulta atuarial (fls. 42/44) demonstram que as alíquotas progressivas, da forma como foram instituídas pela Lei Municipal nº 6.302/2020, resultam em média percentual total inferior aos 14% inicialmente previstos. Tal constatação é signo presuntivo de aumento de despesa para os cofres municipais, uma vez que, com a redução do percentual médio total, haverá necessidade de compensação por outras fontes de receita, mormente pelo aumento da contribuição patronal do Município, a fim de evitar o aumento do déficit atuarial. As mesmas considerações se aplicam à redução da alíquota da taxa de administração. 4. Inexistência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Violação do art. 113 do ADCT. 5. Apesar do déficit atuarial, o art. 3º da Lei implementa alíquotas inferiores às adotadas pela União, em desconformidade com exigência do art. 9º, §4º, da EC nº 103/2019. 6. Impõe-se afastamento dos arts. 3º e 7º, ante a inconstitucionalidade formal e material da redação dada pela emenda parlamentar; e do art. 8º, no afã de viabilizar a aplicação dos dispositivos da Lei Municipal nº 4.242/2008 que não conflitem com a Lei Municipal nº 6.302/2020, até que se edite nova lei, conforme almejado pelo proponente. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084713684, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 12-02-2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.358/2020, DO MUNICÍPIO DE PINHEIRO MACHADO. REVISÃO GERAL ANUAL. EMENDA PARLAMENTAR. EXCLUSÃO DE AGENTES POLÍTICOS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. ART. 33, §1º, DA CE/89. ART. 37, X, DA CF/88. 1. Ofensa reflexa a norma constitucional não autoriza o controle concentrado de constitucionalidade. Crise de legalidade. Não conhecimento de alegada incompatibilidade



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

com legislação infraconstitucional. 2. Lei Municipal nº 4.358/2020, que concedeu revisão geral anual aos vencimentos dos servidores públicos do Município de Pinheiro Machado. Lei de iniciativa do Prefeito Municipal. A competência privativa para deflagrar o processo legislativo foi respeitada. Não há impossibilidade absoluta de apresentação de emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo. A jurisprudência do STF apresenta apenas duas barreiras limitativas: a) que a emenda não resulte em aumento da despesa, e b) que haja vínculo de pertinência temática entre a emenda e o projeto original. Presentes os requisitos. Ausência de vício formal de origem. 3. Art. 2º, §2º, da Lei Municipal nº 4.358/2020, que excluiu da revisão geral anual os agentes políticos dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais. afronta ao art.37, X, da CF/88, e art. 33, §1º, da CE/89. A revisão geral anual deve abarcar todos os agentes públicos, inclusive os agentes políticos, sem distinção. Inconstitucionalidade material verificada. 4. Procedência do pedido subsidiário, para declarar a inconstitucionalidade apenas do §2º do art.2º da Lei nº 4.358/2020, do Município de Pinheiro Machado. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084326727, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 11-12-2020)

2.2. Assentada esta prefacial, no tocante ao mérito, verifica-se que a norma atacada versa sobre condições em que o serviço público concedido – energia elétrica, telefonia, TV a cabo e assemelhados – deverá ser prestado pelas concessionárias no âmbito do Município de Pelotas, temática de interesse local e, portanto, de competência legislativa do Município, nos termos do artigo 30 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;



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

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

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;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Assim, sem mácula a norma editada sob esse prisma.

Entretanto, como assevera Hely Lopes Meirelles¹, a regulamentação dos serviços concedidos compete, inegavelmente, ao Poder Público por determinação constitucional (artigo 175, parágrafo único, da Carta da República) e legal (artigo 29, inciso I, da Lei Federal n.º 8.987/1995), pois a concessão é feita, sempre, no interesse da coletividade, cumprindo ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que regulem esta matéria, nos moldes dos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição

¹ Idem, p. 406/7.



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

Estadual, dispositivos estes aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição da Província, *in verbis*:

Art. 8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

(...).

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;

(...).

Como corolário, imperativo reconhecer que por mais louváveis que possam ter sido as intenções da Câmara de Vereadores de Pelotas, houve invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, pois, ao regular matéria eminentemente administrativa, relativa a obrigações a serem cumpridas pelas concessionárias de serviço público, especificamente criando a



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

obrigatoriedade de utilização de cabeamento subterrâneo, inclusive com o dever de adequação do cabeamento já existente, gerou condições de execução e obrigações que afetam o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos celebrados com as concessionárias, interferindo, assim, na gestão municipal, nos moldes do artigo 163, parágrafo 4º, da Carta da Província:

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.

§ 1.º (REVOGADO pela Emenda Constitucional n.º 77, de 8/05/19)

§ 2.º (REVOGADO pela Emenda Constitucional n.º 77, de 8/05/19)

§ 3.º (REVOGADO pela Emenda Constitucional n.º 77, de 8/05/19)

*§ 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)***

Note-se que a obrigatoriedade instituída é, justamente, de as concessionárias *tornarem subterrâneos os cabeamentos ora existentes*, não havendo dúvida de que a normativa editada, de origem parlamentar (Evento 1 – OUT4), interferiu na execução de contratos em andamento, gerando aumento de custos para estas empresas e desequilíbrio econômico no que originalmente pactuado.



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

No caso em apreço, assim, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, pois incumbe, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre a organização e funcionamento da Administração, sob pena de usurpação da iniciativa legislativa e inconstitucionalidade do texto legal daí decorrente.

Este o entendimento de Hely Lopes Meirelles²:

(...).

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.

(...).

E, também, desta egrégia Corte de Justiça:

AÇÃO 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

² 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@mp.rs.gov.br

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. AÇÃO 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)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.785/2020 DO MUNICÍPIO DE PELOTAS. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. COBRADOR. OBRIGATORIEDADE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Lei nº 6.785/2020, de origem parlamentar, que alterou o art. 5º, I, “a”, da Lei nº 5.854/2011, ambas do Município de Pelotas. Modificação das diretrizes da política municipal de gestão de transporte coletivo urbano, acrescentando a obrigação da presença de cobrador junto às linhas com demanda reduzida, operadas com veículos leves tipo midibus, e critério limitador da dispensa do cobrador nas linhas operadas por micro-ônibus. Amplia os cenários em que as concessionárias do serviço se verão obrigadas a disponibilizar recursos humanos e financeiros para cumprir o comando legal. A alteração promovida pelo Legislativo Municipal invariavelmente irá afetar o equilíbrio econômico e financeiro do contrato celebrado com as concessionárias do serviço, tema que orbita a gestão municipal e, portanto, deve ficar a cargo do Poder Executivo. Nitidamente, o Poder Legislativo modificou as condições para prestação do serviço de transporte coletivo municipal urbano, matéria cuja iniciativa cabe ao Prefeito Municipal. Não verificado vício material por ofensa aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Declaração de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, ante a



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

violação dos arts. 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, todos da CE/89. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083816199, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 03-07-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL 4.073, DE 04 DE JULHO DE 2014. DISPÕE SOBRE A INTERRUPÇÃO NO FORNECIMENTO DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA POR EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO FIRMADO ENTRE O MUNICÍPIO E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Existência de vício formal na lei objurgada, de iniciativa do Poder Legislativo, o qual, ao dispor sobre as condições a serem pactuadas pelo Município e pelas empresas concessionárias dos serviços de água e energia elétrica, invadiu matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos dos arts. 8º, caput, 60, II, alínea ‘d’, e 82, VII, da Constituição Estadual, afrontando, ainda, o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 10 da Constituição Estadual. 2. A norma ainda padece de inconstitucionalidade material, pois ensejou a alteração do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados entre o Município e as empresas concessionárias dos serviços de água e energia elétrica, maculando o art. 163, parágrafo 4º, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70065372211, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em: 23-11-2015)

Necessário, por fim, ressaltar que a lei objurgada positiva flagrante desrespeito, também, ao princípio da harmonia e



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

independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual, visto que o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitiu 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, o que, na espécie, foi claramente inobservado.

Por tudo isto, clara a inconstitucionalidade da lei municipal objurgada.

3. Pelo exposto, opina a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS no sentido de que, **acolhida a prefacial** de não conhecimento do pedido quanto às apontadas afrontas à Lei Orgânica do Município de Pelotas, seja, no mérito, julgado **procedente o pedido**, na forma dos fundamentos antes delineados.

Porto Alegre, 28 de novembro de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos³.

VLS

³ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 1388/2024