

PARECER Nº 333/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 11913/2025

Autoria: Vereador Adevair Cabral

Assunto: Projeto de Lei “DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO GRATUITO NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ AOS PRESIDENTES E VICE-PRESIDENTES DE ASSOCIAÇÕES DE BAIRRO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

I – RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Vereador apresentou o presente projeto lei acima epigrafado, para devida análise desta Comissão.

O Projeto tem o objetivo conceder isenção integral do pagamento de tarifa nos transportes públicos municipais na Cidade de Cuiabá aos presidentes e vice-presidentes de associações de bairro.

O processo não foi instruído com qualquer estudo de viabilidade técnica, estudo de perfil administrativo, pesquisas quantitativas, estudo de impacto econômico, financeiro, orçamentário etc.

É a síntese do necessário.

II – EXAME DA MATÉRIA

1 – CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE:

A Constituição Federal nos informa que compete ao Município organizar ou prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo, que tem caráter essencial, observe:

Primeiramente é importante destacar que referido projeto se deu por iniciativa do Poder Legislativo, o que enseja a inconstitucionalidade formal do pretense texto legal, por **vício de iniciativa**, pois tratando-se de Lei que versa acerca de serviços públicos, a iniciativa do projeto de Lei **compete, privativamente, ao Prefeito Municipal.**

Note-se que o projeto de lei em questão torna obrigatória a gratuidade da tarifa nos transportes públicos municipais aos candidatos do Exame Nacional do Ensino Médio, nos



dias de realização da prova no Município de Cuiabá/MT, dispondo, portanto, sobre o serviço público de transporte coletivo, matéria cuja competência para iniciativa de projetos de Lei; é privativa do Poder Executivo Municipal.

Nesse sentido, o art. 61, § 1º, II, “b”, da CF, aplicável aos Municípios por força do Art. 29, CAPUT da mesma carta dispõe que:

“Art. 61. (...) § 1º São 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;

Veja-se a **firme orientação decisória dos tribunais a respeito**:

“(...) Há inconstitucionalidade formal na Lei Municipal nº 4015/2012, do município de Viamão, originada de projeto de lei 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.**)

Igualmente, a iniciativa pelo Poder Legislativo, de projeto de Lei que versa sobre serviço público de transporte coletivo, ofende o art. 66, V da Constituição do Estado de Mato Grosso e o art. 41, XXXIII, da Lei Orgânica do Município de Cuiabá/MT, in verbis:

“Art. 66 Compete privativamente ao Governador do Estado: (...) V – dispor sobre a organização e funcionamento da Administração do Estado, na forma da lei;

Art. 40 Ao Prefeito, como chefe da administração, compete dar cumprimento às deliberações da Câmara, dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública, sem exceder as verbas orçamentárias. (...) XXXIII – enviar à Câmara Municipal projeto de lei que discipline sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos;”

Art. 30. Compete aos Municípios:

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;

Corroborando tal perspectiva, o **Supremo Tribunal Federal** já se manifestou a respeito de alteração jurídico-contratual de concessão entre poder concedente e empresa concessionária, por pessoa alheia a relação contratual, informando a impossibilidade de ingerência externa, nos seguintes termos:

*“Concessão de serviços públicos. Invasão, pelo Estado-Membro, da esfera de competência da União e dos Municípios. (...) Os Estados-Membros – que **não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente** (quando este for a União Federal ou o Município) e as empresas concessionárias – também não dispõem de **competência para modificar ou alterar as condições, que, previstas na licitação, acham-se formalmente estipuladas no contrato de concessão** celebrado pela União (energia elétrica – CF, art. 21, XII, b) e pelo Município (fornecimento de água – CF, art. 30, I e V), de um lado, com as concessionárias, de outro, **notadamente se essa ingerência normativa, ao determinar a suspensão temporária do pagamento das tarifas devidas pela prestação dos serviços concedidos** (serviços de energia elétrica, sob regime de concessão federal, e serviços de esgoto e abastecimento de água, sob regime de concessão municipal), **afetar o equilíbrio financeiro** resultante dessa **relação jurídico-contratual de direito administrativo.**”*

[[ADI 2.337 MC](#), rel. min. Celso de Mello, j. 20-2-2002, P, DJ de 21-6-2002.]

[ADI 2.340](#), rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 6-3-2013, P, DJE de 10-5-2013.

Com efeito, o projeto de lei em tela obriga a concessionária de transporte coletivo do município de Cuiabá a conceder gratuidade a presidentes e vice-presidentes de associações de bairro.

Ressalta-se que leis que versem sobre serviço público, incluindo o serviço de transporte coletivo é de iniciativa exclusiva do Executivo.

A empresa concessionária é a responsável pelo transporte coletivo no município de Cuiabá e firmou um contrato de concessão com o Poder Executivo municipal (*poder concedente*) que rege os parâmetros e limites de sua atuação.

Qualquer pretensão de alteração de regras desse *Contrato de Concessão* firmado com o Poder Executivo (*poder concedente*) interferirá na relação contratual estabelecida com o município de Cuiabá.



Observe o que a **Lei nº 8.987/95**, a qual versa sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviço público, assim preceitua:

“Art. 1º - As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.”

(...)

*Art. 4º A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada **med--iante contrato**, que **deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.***

Quanto à prestação de serviços, o **art. 175 da Constituição Federal** determina expressamente:

“Art. 175 Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

O Princípio da vinculação ao processo licitatório impõe que o contrato de concessão seja mutável nos limites estabelecidos pelo certame licitatório, para que as partes dele, não se distanciem após sua celebração em detrimento do interesse público, e dos demais licitantes que participaram do processo licitatório, e prevenindo-se que seja desnaturado seu objeto.

Prof. Celso Antonio Bandeira de Mello ensina que:

*"O Princípio da Vinculação ao instrumento **convocatório obriga a administração a respeitar estritamente as regras que haja previamente estabelecido para disciplinar o certame**, como, aliás, esta consignado no Art. 41 da Lei 8.666/93".*

Sendo assim, firmando o que acima fora transcrito exporemos o art. 41 da Lei de licitações:

"Art. 41 A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada".

Ao homologar a licitação e assinar o *Contrato de Concessão* formalmente, o *poder concedente*, neste caso o Poder Executivo, considerou as características da proposta apresentada pelo licitante como adequadas e aceitáveis.

Isto posto, a equação **econômico-financeira inicial do contrato**, o qual inclui, **encargos, obrigações, benefícios**, condições contábeis, financeiras, contida na proposta vencedora da licitação é estabelecida quando da celebração do contrato de -a forma, conforme acima



explicitado ao regulamentar referida matéria o projeto desrespeita as cláusulas contratuais e o edital de licitação, e como consequência haverá uma **quebra no equilíbrio econômico financeiro e não observância das normas e condições do edital**.

Tal **alteração poderia ser realizada somente pelo poder concedente que neste caso é o Poder Executivo** com anuência da empresa concessionária.

Em face do exposto, verifica-se que o aludido Projeto de Lei não está de acordo com a Constituição Federal, com a Lei 8.987/95 (Lei que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviço público), como também com a Lei 14133/2021 (institui normas para licitações e contratos da Administração Pública), sendo inconstitucional.

Como se não bastasse, cabe também salientar que leis que versem sobre serviço público, incluindo o serviço de transporte coletivo é de iniciativa exclusiva do Executivo, pois versa sobre questão administrativa municipal.

A esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação cabe a função precípua de garantir que as propostas legislativas observem os preceitos legais, atuando como norte seguro ao Plenário a fim de atuar como órgão de controle prévio de constitucionalidade das normas municipais.

Todas as leis aprovadas no Município com a inobservância da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo concedendo qualquer gratuidade na tarifa do transporte coletivo já foram **declaradas pelo TJ/MT inconstitucionais**, dentre as quais podemos citar a título de exemplo a recentíssima **lei nº 6341/2019 do Município de Cuiabá**.

Vide Decisão assim ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N.6.341/2019, DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ – GRATUIDADE DA TARIFA DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO PARA AS PESSOAS ACOMETIDAS POR TRANSTORNO MENTAL – NORMA INTERFERENTE NA GESTÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – VÍCIO FORMAL – CONFIGURADO – VIOLAÇÃO AOS ARTS. 9º, 66, II C/C 173, §2º, E 190 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO – INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

Compete, privativamente, ao chefe do Poder Executivo a iniciativa do processo legislativo que trate das matérias relativas aos serviços públicos.

Padece de inconstitucionalidade formal e afronta o Princípio



da Separação dos Poderes a **lei ordinária, de iniciativa da Câmara Municipal, que interfere na gestão do contrato administrativo de concessão de transporte coletivo urbano, afetando o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de prestação de serviço.**” (Órgão Especial – TJ/MT - Número Único: 1004195-67.2019.8.11.0000
Classe: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Assunto: [Transporte Terrestre, Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade]

Relator: Des(a). **MARCIO VIDAL.**

No entanto, temos **farta jurisprudência** a corroborar os fundamentos listados neste parecer, conforme listado a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - TRANSPORTE COLETIVO URBANO - GRATUIDADE A DETERMINADOS SEGUIMENTOS - INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIO FORMAL - SANÇÃO - VÍCIO MANTIDO - DISTINÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - ENCARECIMENTO TARIFÁRIO - DETERIORAÇÃO DO SERVIÇO - RESSALVA - LEIS AUTORIZATIVAS - NATUREZA INCONSTITUCIONAL - EMENDA MODIFICATIVA 03/94 - GRATUIDADE A MAIORES DE 65 ANOS - BENEFÍCIO JÁ ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de relevante gravidade, cuja ocorrência reflete a hipótese de inconstitucionalidade formal. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando seja dele a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de iniciativa. A benesse concedida a determinadas categorias da população pode vir a refletir em substancial desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão de serviço público, além de criar despesas ao Município, sem previsão orçamentária e, de outro lado, gera o encarecimento tarifário aqueles não contemplados pela gratuidade do serviço público, bem como seu sucateamento. Ainda que se trate de leis autorizativas, o vício de forma se mantém, portanto, a inconstitucionalidade, porque a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa privada implicam em verdadeira imposição. Se o dispositivo legal repete a norma constitucional garantidora do direito, não há eiva de invalidade jurídica.



(ADI 137443/2009, DES. GUIOMAR TEODORO BORGES, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/11/2011, Publicado no DJE 05/12/2011).

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI A GRATUIDADE DO TRANSPORTE COLETIVO PARA A POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO NO ÚLTIMO DOMINGO DE CADA MÊS. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA CARACTERIZADO. INCONSTITUCIONALIDADE EVIDENCIADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068177633, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 28/11/2016).

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS Nº 3.387/2008, Nº 4.235/2013 E Nº 4.556/2015, DO MUNICÍPIO DE URUGUAIANA, QUE CONCEDEM A GRATUIDADE DO TRANSPORTE COLETIVO A CERTAS CATEGORIAS DE PESSOAS. 1. ALEGAÇÃO DE OCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR VÍCIO DE INICIATIVA. ATO NORMATIVO DE 2008 DA INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. LEIS DE 2013 E DE 2015, COM ORIGEM NA CÂMARA DE VEREADORES, QUE TRATARAM DE MATÉRIA DA INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. 2. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AFETAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO OU PERMISSÃO DE TRANSPORTE COLETIVO. DISCUSSÃO INCABÍVEL EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. 3. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE FONTE DE CUSTEIO DAS DESPESAS. LEI DE 2008. POSSIBILIDADE DE READEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA POSTERIOR. 4. CATEGORIAS DE PESSOAS BENEFICIADAS. VULNERABILIDADE À CRITÉRIO DO PODER EXECUTIVO, POR SUA CONVENIÊNCIA. AUSÊNCIA DE MÁCULA MATERIAL EM UMA DAS LEIS IMPUGANDAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO, PARA RECONHECER O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS LEIS MUNICIPAIS Nº 4.235/2013 E Nº 4.556/2015 DE URUGUAIANA. UNÂNIME. (Ação



*Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068374826, Tribunal Pleno,
Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado
em 18/07/2016)*

2 – REGIMENTALIDADE:

O Projeto **cumpr**e as exigências regimentais previstas na Resolução nº 25/21.

3 – REDAÇÃO:

O Projeto atende parcialmente as exigências estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998, posto não contar com cláusula de vigência que é obrigatória conforme o art. 8º da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

4 – CONCLUSÃO:

Dessa maneira, o aludido Projeto de Lei não está de acordo com a Constituição Federal, violando juntamente a Lei nº 8.987/95 (Lei sobre regime de concessão e permissão da prestação de serviço público), Lei nº 14.133/2021 interferindo no contrato de concessão firmando entre o *poder concedente* (Poder Executivo) e concessionária, **presente o vício de iniciativa**, impondo-se opinar pela sua rejeição.

5 - VOTO:

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 6 de novembro de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100350032003100360031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 07/11/2025 11:45

Checksum: **0F830B65E8877D050D3A8DE860A8A7FB87A8C740FC5A9B8A7A87B7A668DDF6B9**

