

PARECER Nº 33/2022

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 2993/2022

Autor: Vereadora Edna Sampaio

Ementa: Projeto de lei que “*Institui a gratuidade no transporte coletivo urbano no município de Cuiabá/MT para pessoas em situação de vulnerabilidade social e violação de direitos, atendidas pelos CREAS.*”

I – RELATÓRIO

Nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, passa-se a analisar os aspectos legais, constitucionais, regimentais e técnicos do projeto de lei nº 70/2022, da lavra da Vereadora Edna Sampaio.

Com efeito, o Projeto de Lei em exame propõe a gratuidade no transporte coletivo municipal para pessoas em situação de vulnerabilidade social, atendidas pelos CREAS..

Conforme consta na **justificativa** acostada às fls. 04, “*o objetivo do presente projeto de lei é proporcionar o acesso de pessoas em situação de vulnerabilidade social e violação de direitos aos atendimentos nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e unidades ligadas à rede socioassistencial*”.

Pois bem.

I – EXAME DA MATÉRIA

I.I CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

I – EXAME DA MATÉRIA – CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprios.

A **autoadministração e a autolegislação**, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os municípios, é tratada no **artigo 30 da Lei Maior**, nos seguintes termos:



“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;”

O benefício social que se pretende instituir no âmbito da cidade de Cuiabá se insere, efetivamente, na definição de interesse local. Isso porque a matéria veiculada na proposta, **atinentes ao transporte coletivo urbano, é de responsabilidade do município.**

Todavia, subjaz vício de iniciativa. Com efeito, ao analisar o projeto de lei, no que toca à competência desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, verifica-se que o mesmo não se enquadra nas autorizações para ter a iniciativa de proposições franqueadas a este Parlamento, visto que se trata de atividade tipicamente administrativa de competência do Prefeito Municipal.

Nesse sentido, o projeto em comento padece de ***vícios insanáveis de inconstitucionalidade que impedem a sua tramitação, em especial a violação ao postulado da separação dos poderes, consagrado no artigo 2º da CF/88.*** Na hipótese, resta claro que o PL interfere na gestão do sistema de transporte público local e, portanto, nas ***atribuições privativas do Chefe do Executivo***, relacionadas à gestão dos serviços públicos. Ao buscar alterar a sistemática de fixação da tarifa do serviço de transporte público coletivo urbano, trata matéria cuja iniciativa legislativa incumbe ao Prefeito Municipal, visto que de natureza eminentemente administrativa.

Nesse sentido, não há espaço para a iniciativa legislativa parlamentar, porquanto, na melhor exegese do **artigo 39, inciso II, alínea “c”, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 173, § 2º, da referida Carta,** incumbe ao Prefeito, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da administração municipal.

Sabidamente, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para a elaboração das proposições aqui em discussão, que transpõe, 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.

Deve-se atentar que “as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.” (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

Resta claro que o PL em estudo interfere na gestão do sistema de transporte público local e, portanto, nas atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo, relacionadas à gestão dos serviços públicos. Nesse cenário, resta demonstrado que as proposições violam o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consagrado no art. 2º, da Carta Republicana de 1988, e insculpido no artigo 10 da nossa Constituição Estadual. Nesse sentido:





AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. É inconstitucional a Lei nº 4.063/2008, do Município de Taquara, de iniciativa do Poder Legislativo, a qual dispõe sobre a organização e o funcionamento da administração pública, ao alterar dispositivos da Lei nº 4.030/2008, instituindo o micro-ônibus como veículo de transporte coletivo, isentando do pagamento da tarifa de transporte por ônibus o menor de 6 (seis) anos de idade e o maior de 60 (sessenta), bem como submetendo a referendo do Poder Legislativo as planilhas de custos e demais documentos do transporte coletivo, quando houver solicitação de alteração de tarifas. Tudo, por vício de origem e, assim, com afronta aos artigos 8º, 10 e 82, VII, da Constituição Estadual, pois se trata de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70026269415, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em 09/03/2009).

Deve ser ressaltado que esse entendimento harmoniza-se com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de serem inconstitucionais as leis de iniciativa do Poder Legislativo que altere normas sobre a tarifa do serviço público concedido, em virtude de que, nesses casos, a matéria está reservada ao Poder Executivo, senão vejamos:

*“Agravamento 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 929.591-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 27.10.2017).*

Resta clara a competência exclusiva do Chefe do Executivo Municipal para a elaboração e definição do valor a ser cobrado pela tarifa, sendo que o PL afronta ao princípio da harmonia entre os poderes quando o Poder Legislativo pretende repassar aos operadores



do serviço, em substituição ao Executivo, na gestão dos contratos administrativos que delegam a realização de serviços públicos. Nesse sentido, colaciono o **seguinte julgado do STF**, a saber:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Arguição de inconstitucionalidade da Lei 11.462, de 17.04.2000, do Estado do Rio Grande do Sul. Pedido de liminar. -Plausibilidade jurídica da arguição de inconstitucionalidade com base na alegação de afronta aos artigos 175, "caput", e parágrafo único, I, III e V, e 37, XXI, todos da Constituição Federal, porquanto Lei estadual, máxime quando diz respeito à concessão de serviço público federal e municipal, como ocorre no caso, **não pode alterar as condições da relação contratual entre o poder concedente e os concessionários sem causar descompasso entre a tarifa e a obrigação de manter serviço adequado em favor dos usuários.** - Caracterização, por outro lado, do "periculum in mora". Liminar deferida, para suspender, "ex nunc", a eficácia da Lei nº 11.462, de 17.04.2000, do Estado do Rio Grande do Sul.” (STF; ADI 2299 MC/RS; Rel. Min. MOREIRA ALVES). Dessa indevida interferência, outrossim, emergente o risco de desequilíbrio no relacionamento do ente público municipal com as empresas prestadoras do serviço de transporte público, atrelando-se, pois, com a questão formal do vício de iniciativa, o aspecto material da quebra não apenas da autonomia e independência do Executivo, senão que também do equilíbrio contratual que lhe cabe, com exclusividade, gerir.

Ademais, importante consignar para o caso em apreço que, a despeito da nobre e relevante preocupação da legisladora em garantir mobilidade para as pessoas em situação de vulnerabilidade social, que o pano de fundo quanto à legalidade e constitucionalidade acima assinalado constitui óbice para que a matéria seja de iniciativa parlamentar, cabendo, entretanto, nos termos do art. 81 do Regimento Interno, o envio de anteprojeto ao Poder Executivo por meio de Indicação.

Isto porque, **em nosso município várias foram as tentativas de legislar sobre a concessão de gratuidade no transporte coletivo para determinadas categorias da população por leis de iniciativa parlamentar** que, inobstante, em **todos os casos as leis editadas foram todas declaradas inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso.**

Dentre estas **podemos citar, a título de exemplo algumas leis do município de Cuiabá** as que estão disponíveis no portal da CMC para consulta pública:

LEI Nº 6.341/2019 FICA INSTITUÍDA A GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO URBANO NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ PARA PESSOAS ACOMETIDAS DE TRANSTORNO MENTAL. ADIN. 1004195-67.2019.8.11.0000 21/05/2020

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. 90, 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.

LEI Nº 4.669/2004 INSTITUI O PASSE LIVRE PARA AS PESSOAS COM IDADE IGUAL OU SUPERIOR A 60 (SESSENTA) ANOS E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS. 1003855-94.2017.8.11.0000 22/01/2018 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 4.669/2004 DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ – NORMA QUE ESTABELECEU A GRATUIDADE DO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL PARA PESSOAS COM IDADE IGUAL OU SUPERIOR A 60 ANOS – REGRAMENTO AFETO À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS – ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA – COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – OCORRÊNCIA – OFENSA AO DISPOSTO NO ART. 195 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ART. 41 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ – AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA – PREJUDICADA A ANÁLISE DO VÍCIO DE CONTEÚDO – MODULAÇÃO DE EFEITOS DA DECISÃO (EX NUNC) – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Ante o exposto, , examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, o parecer é pela rejeição da presente proposta legislativa.

II - REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

III - REDAÇÃO

O projeto atende integralmente as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar nº. 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

IV - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o parecer pela **REJEIÇÃO** do presente Projeto de Lei, em razão do vício de iniciativa por violação ao princípio da separação dos poderes.



V - VOTO:

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 25 de maio de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 320032003400350030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em **25/05/2022 13:36**

Checksum: **FA0AB43F797AE48CA98CEAF2B9C0547EF67D3E2A8143751F2A428C8FB66A6DF5**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 320032003400350030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

