



PARECER Nº

274

/2019

Projeto de Lei nº 202/2019

Processo nº 257/2019

Iniciativa: Vereador Delegado Elton Negrini

Assunto: Institui o passe livre aos Policiais Civis e Militares e aos integrantes da Guarda Civil Municipal no transporte coletivo do Município de Araraquara e dá outras providências.

Não obstante a intenção digna de encômio do nobre parlamentar, a propositura padece de eminentes vícios de inconstitucionalidades, vistos em suas perspectivas formal (subjéctiva) e material.

Diante do aspecto primário, cumpre destacar que ao analisar a processualística legislativa que se deve constitucionalmente adotar e confrontá-la com a produção legislativa da propositura, quanto à forma orgânica desta, não há que se falar em vício, uma vez que não se olvida que compete ao Município legislar sobre matéria de interesse local, a teor do que dispõe o art. 30, inc. I, da Constituição Federal (CF), o que é o caso – tratando-se de preço público municipal.

Nesta senda, esmiuçando-se o motivo pelo qual a proposição é formalmente inconstitucional, observa-se que há indevida ingerência do Poder Legislativo ao espectro de atuação do Poder Executivo.

Acontece que há hialina invasão ao espaço de autoadministração conferido ao Poder Executivo, haja vista que a propositura dispõe sobre ato de controle, planejamento e organização de serviço prestado pela municipalidade.

Veja o entendimento recente, sobre o tema, do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 680.425:

(...) O Tribunal de origem considerou inconstitucional a Lei Municipal 3.000/2010 por **vício de iniciativa**, consignando que a **matéria disciplinada na norma é referente à prestação de serviço público cuja competência para legislar é exclusiva do Chefe do Poder Executivo**. Esse entendimento harmoniza-se com a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no sentido de serem **inconstitucionais as leis de iniciativa do poder legislativo que preveem benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, pois, nesses casos, a matéria esta reservada ao Poder Executivo.** (...) (grifo nosso)



## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Nesta esteira, está-se falando de atividade cujo exercício é inerente ao Executivo Municipal, a qual, portanto, se insere no âmbito do seu poder normativo, no qual descabe interferência do Poder Legislativo.

Não é demais ressaltar, ainda, que ao Poder Executivo compete a fiscalização e regulamentação dos serviços concedidos ou permitidos, vedando-se ao Legislativo a iniciativa de leis que tratam da matéria.

Isto é, não se pode permitir à Edilidade, pois, que agindo *ultra vires* disponha sobre matéria de competência exclusiva do Alcaide, isentando da tarifa de transporte coletivo Policiais Cíveis e Militares e os integrantes da Guarda Civil Municipal, porque, ainda que o legislador disponha do poder de conformação da atividade administrativa, permitindo-se-lhe, nessa condição, estipular cláusulas gerais e fixar normas impessoais destinadas a reger e a condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, não pode, o Parlamento, em agindo daquela forma, exorbitar dos limites que definem o exercício de sua prerrogativa institucional.

Na realidade, o Legislativo não pode insinuar-se, muito menos interferir, ainda mais por iniciativa parlamentar, em domínio que se refira à própria organização administrativa do Poder Executivo, pois, nessa matéria, a prerrogativa de fazer instaurar o processo de formação das leis, quando tal se fizer necessário, competirá, exclusivamente, por efeito de expressa determinação constitucional, ao Chefe do Poder Executivo.

Assim essa assertiva posta-se:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...). Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (ADI 2.364-MC/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Prosseguindo-se por outra vereda, se não bastasse a flagrante inconstitucionalidade aventada adrede, o projeto também é substancialmente inconstitucional, porquanto não se encontra instruído com a devida indicação da fonte de custeio para se fazer frente à isenção pretendida e tem o condão de propiciar visível desequilíbrio econômico-financeiro em contrato que envolve o poder público (poder concedente) e concessionária ou permissionária de serviço público de transporte coletivo de passageiros.

Nesse diapasão, em termos legais, há hialina afronta, inclusive, ao mandamento legal exteriorizado por meio do *caput* do art. 35 da Lei nº 9.074, de 07 de julho





## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

de 1995 (Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências), o qual, *in verbis*, dispõe:

**“Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.”**

Ademais, o art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo ensina que “nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”, o que – como visto – não é observado pela propositura.

À vista da narrativa supra, em síntese e afora a inconstitucionalidade formal, por óbvio, ventilada, o projeto em análise padece de duas causas de inconstitucionalidade material: (i) não indica a fonte orçamentária para o atendimento das novas despesas geradas com a isenção da tarifa, o que é essencial e (ii) viola o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de delegação (concessão ou permissão) do serviço público de transporte coletivo.

Terminativamente, cumpre – por bem – trazer à tona o entendimento do C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) e do Supremo Tribunal Federal sobre o que se discorrera:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA. 1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. (...) 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente”. (STF; Pleno; ADI 2.733-ES; Rel. Min. Eros Grau; D.J. 03/02/2006; p. 11).

I – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de Itatiba n. 4.801, de 21 de janeiro de 2015, que 'autoriza o uso de transporte coletivo municipal, sem pagamento de tarifa, por policiais civis, militares, guardas e bombeiros municipais, na forma que especifica'. II – Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de poder legislativo. Matéria atinente à execução de serviço de transporte coletivo municipal. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo importa em violação frontal ao texto constitucional



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Folha 10  
Proc. 257/2019  
Resp. [assinatura]

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

que consagra a separação dos poderes estatais. III – A lei também cria despesas para o erário público sem indicar a fonte dos recursos disponíveis para fazer frente à isenção tarifária e viola o equilíbrio econômico-financeiro, que impõe a manutenção das condições do pacto no curso da execução do contrato até seu término. IV - Ofensa aos artigos 5º; 24, § 2º; 25; 47, II, XIV, e XVIII; 144; 152; 158, parágrafo único, 174 e 176, I, da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente." (TJ-SP - ADI: 20338092520158260000 SP 2033809-25.2015.8.26.0000, Relator: Guerrieri Rezende, Data de Julgamento: 17/06/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 18/06/2015).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NORMA MUNICIPAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE ESTENDE GRATUIDADE DO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL A PORTADORES DE DEFICIÊNCIA INTELECTUAL OU FÍSICA - VÍCIO DE INICIATIVA - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. 1. Porque constatados vício de iniciativa, ausência de previsão orçamentária para as despesas que cria e usurpação da prerrogativa exclusiva do Poder Executivo de perquirir da conveniência e oportunidade da extensão da gratuidade do serviço de transporte coletivo, é caso de procedência desta ação para, com efeito extunc, declarar inconstitucional a Lei Complementar nº 128, de 13 de setembro de 2012, que alterou o artigo 31, da Lei Complementar nº 27, de 08 de agosto de 2000, ambas do Município de Américo Brasiliense. 2. Ação julgada procedente". (ADI 0219272-79.2012.8.26.0000, Relator Artur Marques, j. em 17.4.2013).

Portanto, indubitavelmente, o Projeto de Lei nº 201/2019 é formal e materialmente inconstitucional, não devendo prosperar pelas razões aqui exaradas, por isto.

Quanto ao mérito, o plenário decidirá.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, 07 JUN. 2019

**Paulo Landim**  
Presidente da CJLR

**José Carlos Porsani**

Aprovado

Araraquara,

06 AGO. 2019

**Lucas Grecco**