



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER CONTRÁRIO Nº 2145/2022
REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI - PROCESSO N. 9876/2021
RELATOR: DR. MAURO PERALTA

Ementa: DISPÕE SOBRE O DIREITO À GRATUIDADE, NO TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS, PARA OS CANDIDATOS INSCRITOS NO EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO (ENEM) OU EM QUALQUER OUTRO EXAME VESTIBULAR DESTINADO A INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR.

Em consonância com os dispositivos elencados no **art. 52, §1º, inciso I, II e III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**, segue o parecer:

I - RELATÓRIO:

Trata-se de um projeto de lei do Ilmo. Vereador Júnior Coruja, no qual visa dar à gratuidade, no transporte coletivo de passageiros do Município de Petrópolis, para os candidatos inscritos no exame nacional do ensino médio (ENEM) ou em qualquer outro exame vestibular destinado a instituições públicas de ensino superior..

Inicialmente, cumpre ressaltar as competências da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, conforme disposto pelo **Art. 35, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**; vejamos:

Art. 35. Constituem campos temáticos ou áreas específicas de atividades de cada Comissão Permanente:

I - Da Comissão de Constituição, Justiça e Redação:

- a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental ou de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Casa ou de suas Comissões, para efeito de admissibilidade e tramitação;
- b) em particular, admissibilidade de propostas de emenda à Lei Orgânica Municipal;
- c) qualquer assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão ou em razão de recurso previsto neste Regimento;
- d) exercício dos poderes municipais;
- e) licença de Vereador, Prefeito ou Vice-Prefeito para ausentar-se do Município ou para interromper o exercício de suas funções;
- f) desapropriações;
- g) transferência temporária de sede do Governo;
- h) redação do vencido e redação final das proposições em geral, ressalvado o disposto nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 115;

i) e ainda opinar sobre a oportunidade ou conveniência da matéria proposta.”

Com base nas competências atribuídas à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, segue o voto:

II - VOTO:

Justifica o Autor que “O Exame Nacional do Ensino Médio é o principal meio de acesso ao ensino superior do país. Realizando a prova o candidato tem a oportunidade de participar de programas do Governo Federal como sistema de Seleção Unificada (SISU), programa Universidade para todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

Com a COVID-19, que aprofundou as desigualdades sociais no Brasil, o acesso ao ensino superior pode representar oportunidade para ascensão social de milhares de jovens.”.

A presente iniciativa é bastante valorosa e denota uma elevada sensibilidade social. No entanto, em relação à ampliação da gratuidade, visualizo repercussão econômica, com a elevação de custo financeiro nos respectivos contratos.

Com efeito, as tarifas que o em tese o novo grupo deixará de pagar serão suportadas ou por aqueles não contemplados pela gratuidade (refletida no aumento tarifário), ou por subsídios do poder público.

Por conseguinte, haverá alteração das bases para o cálculo da tarifa estabelecida, acarretando, ao final, o desequilíbrio econômico-financeiro de todos os contratos de concessão.

Nota-se, assim, indevida interferência do Poder Legislativo sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com os concessionários (empresas de ônibus), em ofensa ao princípio da separação dos poderes nos moldes do **artigo 2º da Constituição de 88**, vejamos:

Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Ato contínuo, reforçando toda a estrutura de competência do Poder Executivo, tendo como base jurídica o “**princípio da separação dos poderes**”. O aludido princípio da separação dos poderes está interligado ao princípio da reserva de iniciativa ou, como adotado pela doutrina, reserva de administração. A ideia sustentada é que ninguém melhor que o administrador público para conhecer e adotar procedimentos necessários à boa condução do Executivo.

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles com propriedade, analisa as atribuições afetas aos legislativos municipais:

“A atribuição típica e predominante da Câmara Municipal é a normativa, isto é, a de regular a administração do município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o município: estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. **Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura**; edita tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; **o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.**” (grifo nosso)

Não se discute a boa intenção do legislador, o que é notório, **mas o projeto invade a esfera de competência do executivo** por dispor sobre funcionamento e estrutura do poder público, afastando a regra da separação dos poderes e da reserva de iniciativa, concomitantemente.

Isto porque os concessionários estão obrigados a cumprir as exigências elencadas nos editais e aquelas firmadas nos contratos. Nesse contexto, os valores das tarifas a serem cobradas dos usuários devem custear e suportar, dentre outras despesas, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Segundo Marçal Justen Filho:

[...] equação econômico-financeira é a relação entre encargos e vantagens assumidas pelas partes do contrato administrativo, **estabelecida por ocasião da contratação, e que deverá ser preservada ao longo da execução do contrato.**

[...]

A equação econômico-financeira abrange todos os aspectos econômicos relevantes para a execução da prestação das partes. Isso compreende não apenas o montante de dinheiro devido ao particular contratado, mas também o prazo estimado para pagamento, a periodicidade dos pagamentos, a abrangência do contrato e qualquer outra vantagem que a configuração da avença possa produzir.

Tendo essas considerações como supedâneo, é possível asseverar que o cálculo da tarifa a ser cobrada pelas concessionárias leva em tese, em consideração todos os custos e, inclusive, gratuidades a serem concedidas por força de lei. **Assim, a instituição de novas isenções tarifárias durante a vigência do contrato de concessão por certo significará alteração do equilíbrio econômico-financeiro.** Diante do novo ônus a ser suportado pelo concessionário, surge a necessidade de adoção de medidas pelo **poder concedente para reequilibrar o contrato de concessão.**

Na hipótese, entendendo irrefutável que a gratuidade a ser distendida ensejaria o aumento dos custos operacionais dos contratos em vigor.

Neste particular, o Supremo Tribunal Federal, julgando ação direta de inconstitucionalidade, já encampou tese bastante semelhante, senão vejamos:

EMENTA: 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.**

2. **Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.**

3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. (ADI 2733, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2005, DJ 03-02-2006).

Assim, haja vista que a gratuidade representa despesa (pública), que o órgão responsável pela sua gestão integra a administração pública e que a prestação do serviço de transporte coletivo é concedida às concessionárias pelo **Poder Executivo, caberá a este a obrigação de arcar com os gastos correspondentes.**

Outrossim, atendendo a seara de competência determinada pela Constituição Federal, o processo legislativo compreende um conjunto de procedimentos que devem ser atendidos pelos Poderes. Assim, a iniciativa em algumas matérias é de competência exclusiva do Poder Executivo, conforme estabelecidos nos **art. 60 inciso III e art. 16, §1º e VIII todos da LOM**, regramentos de atenção irrestrita e necessários à formação de uma lei, vejamos:

Art 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública.

Art. 16. Compete ao Município, na promoção de tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população::

§ 1º De forma privativa:

VIII - organizar e prestar, diretamente, ou sob o regime de concessão ou permissão, os **serviços públicos locais, inclusive o de transporte coletivo**, que tem caráter essencial;

Segundo se observa, é da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis que disponham sobre atribuições das secretarias, de órgãos ou de entidades da administração pública, que gere aumento de despesa pública e **que trate de serviços públicos locais, inclusive o de transporte coletivo** no âmbito do Poder Executivo. Esse é rigorosamente o caso em apreço.

Inclusive, situações semelhantes já ocorreram em outros municípios da federação e os Tribunais de Justiça respectivos se posicionaram no sentido da inconstitucionalidade, em razão do vício de iniciativa. Eis as ementas dos citados julgados:

INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 311/2002 DA COMARCA DE ITU - **LEI QUE ESTENDEU O BENEFÍCIO DA GRATUIDADE DO TRANSPORTE PÚBLICO AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA MENTAL - LEI DE INICIATIVA DE VEREADORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITU - INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE INICIATIVA** - MATÉRIAS QUE IMPLICAM EM AUMENTO DAS DESPESAS DO MUNICÍPIO QUE SÃO DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA INCIDENTALMENTE - RECURSO PROVIDO. (TJSP, ACÓRDÃO VOTO 18035, 17ª Câmara de Direito Privado, Relator Des. Tersio José Negrato, 07/11/2007)

INCONSTITUCIONALIDADE – ADIN - LEI ESTADUAL – **INSTITUIÇÃO GRATUIDADE AOS MAIORES DE 65/ANOS PARA USO DE TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL - CRIAÇÃO INDEVIDA PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA - INVASÃO DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO** – A COMPETÊNCIA, COM EXCLUSIVIDADE, DAS INICIATIVAS DE LEI QUE DISCIPLINAM A CONCESSÃO E PERMISSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS, PREVISTO NO ART. 61, II, "b" DA CF, ART. 47 XVIII, DA CONST. EST. S. PAULO, É INDELEGÁVEL - INICIATIVA DE LEI DESSA QUALIDADE POR DEPUTADO, NÃO SE CONVALIDA PELA SANÇÃO POSTERIOR DO GOVERNADOR, ATO QUE NÃO TEM O CONDÃO DE TRANSMUDAR EM CONSTITUCIONAL LEI INVALIDA DESDE A SUA INICIATIVA - AFRONTA A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS - AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP, OE, ADIN. Nº: 131.548-0/1-00, COMARCA: SÃO PAULO, VOTO Nº: 15761, Relator OSCARLINO MOELLER, 15/08/07)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. LEI DE INICIATIVA DO EXECUTIVO. 1. **É INCONSTITUCIONAL A LEI 3.214/03, DO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA, QUE CONCEDEU ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE COLETIVO, INSTITUINDO "PASSE LIVRE", PORQUE SE CUIDA DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO**, A TEOR DO ART. 82, VII, DA CE/89. PRECEDENTES. 2. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (TJRS, Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70007642739, Tribunal Pleno, Relator: Araken de Assis, Julgado em 05/04/2004)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL RESULTANTE DE PROJETO DE ORIGEM PARLAMENTAR, QUE ESTABELECE ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE COLETIVO URBANO. **MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA NORMA. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. TRANSPORTE URBANO. ISENÇÃO TARIFÁRIA SEM ESPECIFICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO.** COLISÃO COM O ART. 137, § 2º, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PEDIDO PROCEDENTE.

(TJ-SC, Relator: Maurílio Moreira Leite, Data de Julgamento: 04/08/2004, Tribunal Pleno)

Assim sendo, o Projeto de Lei resultará em impacto orçamentário aos cofres públicos, devendo a responsabilidade do Prefeito Municipal estar adstrita as obrigações que a norma legal lhe permite assumir.

Diante do exposto, as irregularidades contidas na proposta são de ordem formal, padecendo o projeto de **vício de iniciativa**, pelos fundamentos supramencionados.

Ante o exposto, há óbice à tramitação da presente proposição, motivo pelo qual nos manifestamos de forma **CONTRÁRIA** à sua apreciação em Plenário.

III - PARECER DAS COMISSÕES:

A Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (Vogal) manifesta-se **CONTRARIAMENTE** à tramitação desta proposição.

Sala das Comissões em 02 de Maio de 2022

OCTAVIO S. C. de Paula

OCTAVIO SAMPAIO
Vice - Presidente

[Handwritten signature]

DOMINGOS PROTETOR
Vogal

Mauro Peralta

DR. MAURO PERALTA
Vogal