



PARECER 179/2018

Parecer ao Projeto de Lei nº 77 de 11 de setembro de 2018, de 06 de setembro de 2018, de autoria do Edil Rafael Tanzi de Araújo, que *“Institui regras de integração, referentes à isenção de pagamento da tarifa da segunda viagem do transporte coletivo por ônibus do Município de São Roque, e dá outras providências”*.

Com o projeto de lei, pretende o vereador Rafael Tanzi de Araújo, instituir o sistema de integração do transporte coletivo no município de São Roque. Por integração, segundo a justificativa e demais disposições do projeto, entende-se como *“a isenção do pagamento da tarifa da segunda viagem no transporte coletivo por ônibus do Município de São Roque”*, para *“o deslocamento de usuário mediante a utilização de duas ou mais linhas do transporte público visando a um destino final único, sem a existência de identidade de origem/destino nos deslocamentos realizados nas viagens intermediárias em cada linha”*.

É o relatório.

De início, é preciso verificar a competência material do Município para legislar em relação ao tema.

O sistema federativo brasileiro é formado pela união indissolúvel da União, Estados, Distrito Federal e Município, sendo que foi adotado pela constituição brasileira o federalismo atípico, dando a mesma autonomia ao Município aquela dada dos Estados e à União.

Um dos pontos que torna o ente autônomo é a repartição de competências legislativas e matérias conferidas aos respectivos entes. A reserva de competência é assunto formalmente constitucional e de relevância para os intérpretes da constituição federal, os quais, ao aplicar a hermenêutica constitucional, não pode subverter a ordem constitucional fixada.

As competências legislativas do Município estão previamente fixadas na Constituição Federal, no artigo 30, como também estão previstas em norma constitucional as competências dos demais entes da federação, em observância ao princípio federativo, que tem como núcleo essencial o respeito à autonomia constitucionalmente conferida a cada ente integrante da federação, e deve servir de diretriz hermenêutica tanto no âmbito de elaboração quanto no de aplicação da norma.

Assim escoimado o assunto, é da disposição do art. 30 da CF:

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;

Portanto, no que tange à distribuição de competência, é do município a atribuição para deflagrar a propositura que trata sobre transportes públicos coletivo.

Uma vez constatada a competência municipal para a matéria, resta investigar quem, dentre os atores municipais, pode deflagrar o projeto

que pretende instituir a “integração” do transporte coletivo, já explicitado no resumo deste parecer o funcionamento do sistema.

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 47, II e XIV, estabelece que compete privativamente ao chefe do Executivo os atos de administração. Já o art. 144 da Carta do Estado de São Paulo informa a autonomia da autogestão municipal, pelo princípio da simetria:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

[...]

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição. (Destacou-se.)

Valendo-se, então, desses comandos, o art. 86 da Lei Orgânica do Município de São Roque apresenta o rol de atribuições exclusivas do prefeito:

Art. 86 Compete, privativamente, ao Prefeito:

[...]

II - exercer, com o apoio dos auxiliares diretos, a direção superior da administração local;

[...]

IV - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei;

[...]

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;

XI - expedir atos próprios da atividade administrativa;

XII - contratar terceiros para a prestação de serviços públicos;
(Destacou-se.)

Vê-se que a Lei Orgânica atribui exclusivamente ao prefeito a gestão municipal, indicando inclusive que cabe somente a ele dispor sobre a organização municipal.

Tanto é assim que há diversas manifestações jurisprudenciais no sentido de ser inconstitucional a lei de iniciativa parlamentar sobre transporte público, por usurpação de atribuição exclusiva do Poder Executivo. Por todas, veja-se decisório proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 11.040/2001. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL A QUO. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

Decisão:

10. O Estado tem, portanto, o dever constitucional incontornável de modelar as estruturas políticas e administrativas por ele criadas e desenvolvidas para o atingimento dos fins estabelecidos e das ordens que nele atuam.

A titularidade de serviços públicos, como são os transportes coletivos, mantém-se com o concedente (ente público) e o seu exercício afeiçoa-se à demanda social e, ainda, ao cumprimento das exigências constitucionais e legais. Os serviços públicos são concedidos ou permitidos a quem os deseja prestar, na hipótese de se dar o seu desempenho sob o regime de concessão ou permissão, sempre segundo o interesse público buscado.

11. Por isso é que afirmo, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.649 (de minha relatoria, Plenário, DJ 16.10.2008), que a livre iniciativa garantida pela Constituição da

República não confere às empresas liberdade para desempenhar aquelas atividades "sem se submeter às normas legais sobre licitação, sobre a forma de prestação, sobre os cuidados e limites para o desenvolvimento da tarefa, se vier a ser cometida à empresa e, principalmente, ao contrato no qual se estabelecem, de acordo com os ditames das leis, os direitos, mas também os limites, as obrigações e a responsabilidade do concessionário ou do permissionário do serviço".

Assim, o empresário que constitui empresa voltada à prestação de serviço público de transporte coletivo ampara-se no princípio constitucional da livre iniciativa para constituir a sua empresa, mas não dispõe de ampla liberdade para a prestação daquele serviço, por ser concessionário ou permissionário de um serviço público.

12. Entretanto, a finalidade de revestir de maior efetividade determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar.

13. É que, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (artigo 25, caput), a Constituição da República impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o **legislador local não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo** (nesse sentido, v.g., a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.124/RN, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 8.4.2005).

14. No voto condutor do acórdão recorrido, o Desembargador Relator asseverou: "A lei impugnada, que é de origem parlamentar e que foi promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Campinas, depois de rejeitado o veto do Prefeito, obriga as empresas permissionárias do sistema de transporte coletivo urbano a instalarem, em parte dos seus veículos, rampas elevatórias para acesso de deficientes físicos.

Nela, atribui-se à Prefeitura a incumbência de expedir, pelo órgão responsável, ordens de serviços relacionadas com a operação do sistema, bem como impõe-se ao órgão encarregado do planejamento e ordenamento do transporte coletivo urbano a realização de estudos visando a dar prioridade na implantação dos equipamentos nas linhas de maior demanda; prevê-se, outrossim, no aludido diploma legal, as punições a serem aplicadas pela Prefeitura às permissionárias, em caso de infração às suas regras.

Além disso, a lei atribui à Prefeitura Municipal a execução das adaptações necessárias nos pontos de paradas de ônibus, a serem concluídas antes do início de operação dos veículos equipados com as rampas de acesso" (fls. 375-376).

que:

No caso vertente, o Ministério Público Federal concluiu

"De fato, a Lei Municipal n. 11.040/2001, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre a implantação de dispositivo especial para embarque e desembarque de deficientes físicos em veículos da frota de ônibus pertencente ao sistema de transporte coletivo urbano do Município de Campinas, matéria inserida, por disposição contida no art. 61, § 1º, II, alíneas a e e, da Constituição Federal, no âmbito de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, e, no caso, por aplicação do princípio da simetria, do Prefeito Municipal.

Cumpra notar que o transporte público municipal, em que pese sua delegação mediante concessão a ente privado que se incumba da gestão direta do serviço, constitui atribuição da administração pública que somente pode ter seus parâmetros definidos por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Desse modo, cabe ao Prefeito Municipal deflagrar o processo legislativo e, a posteriori, regulamentar a lei correspondente.

Na verdade, a norma ora impugnada possui caráter regulamentar, pois trata de ato administrativo propriamente dito, aspecto procedimental concernente à exploração de serviço municipal. Assim, tem-se também por malferido o art. 84, IV, a, da Carta Política, que determina ser da competência privativa do Chefe do Executivo os atos relativos à organização e ao funcionamento da Administração Pública.

(...)

Desse modo, a iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração, corolário da separação de poderes" (fls. 457-458).

15. A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração.

Nesse sentido, v.g., o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 508.827/SP, de minha relatoria (Segunda Turma, DJe 19.10.2012), assim ementado:

"EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL PAULISTA N. 12.614/1998. ISENÇÃO PARCIAL. 'ZONA SUL'. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO." (STF. RE

534.383 / SP. Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA. Julgado em 12/12/12. Negritou-se. Demais destaques do original.)

Inclusive, em situação que envolvia a questão tarifária do serviço público de transporte municipal, o STF se manifestou pela inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. **ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE COLETIVO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA.** PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (STF. RE 728.783. Ministra CÁRMEN LÚCIA. Julgado em 31/05/2016. Negritou-se.)

Ainda, colaciona-se manifestação do Ministério Público do Estado de São Paulo justamente sobre lei de iniciativa parlamentar que impõe obrigações às concessionárias de transporte público municipal:

PARECER EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Autos nº. 172.602.0/9

Requerente: Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado de São Paulo

Objeto: Lei Complementar nº 119/2008, do Município de Guarujá

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade, movida pelo SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES DE PASSAGEIROS DO ESTADO DE SÃO PAULO – SETPESP, da Lei Complementar nº 119/2008, do Município de Guarujá, que "**dispõe sobre a obrigatoriedade da Empresa que opera o serviço de transporte público municipal a circular(em sic) pelos pontos de ônibus em um prazo máximo de 20 (vinte) minutos e dá outras providências**". Projeto nascido no Poder Legislativo, com usurpação das atribuições do Prefeito. Violação do princípio da separação dos poderes (art. 5º, CE), que não se convalida pela sanção da lei pelo chefe do Executivo. Criação de despesa, que

decorre da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de transporte público, sem indicação do recurso (art. 25, CE). **Parecer pela declaração da inconstitucionalidade.** (Destacou-se.)

Cumpre-nos mencionar, por fim, que vige no município de São Roque a Lei nº 4.422, de 19 de maio de 2015, que dispõe sobre a organização dos serviços de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Estância Turística de São Roque.

Ora, os artigos 11 e 13 da supracitada Lei conferem exatamente ao **Poder Executivo** (e não ao legislativo) o poder (dever) de fixar as tarifas de remuneração do serviço de transporte, “in verbis”:

Art. 11. A operação dos serviços convencional e especial de **transporte coletivo será remunerada através das tarifas, fixadas pelo Poder Executivo Municipal**, bem como por subsídio, a fim de respeitar a manutenção do equilíbrio econômico e financeiro do contrato de concessão.

Art. 13. **O Poder Executivo Municipal deverá estabelecer a estrutura tarifária para o serviço de transporte coletivo** definido os tipos de tarifas a serem praticados e os respectivos valores.

Na medida em que o presente projeto cria a isenção de tarifa¹ para a segunda viagem, passou a legislar sobre conteúdo tarifário, de autonomia e competência do Poder Executivo, como se lê nas disposições da supracitada lei municipal.

¹ Projeto de Lei nº. 77/2018: Art. 2º A isenção do pagamento da tarifa da segunda viagem no transporte coletivo por ônibus do Município de São Roque, a título de integração tarifária total ou parcial, observará as regras ora disciplinadas.

Apenas a título de informação, não há qualquer previsão legal ou contratual no sentido de possibilitar e integração de passageiros, nem mesmo norma do Poder Executivo poderia impor tal obrigação sem que as concessionárias fossem recompensadas, em atenção ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão celebrado.

Portanto, a conclusão inarredável é a de que a iniciativa para legislar sobre tarifas é privativa do prefeito. Desse modo, conclui-se pela inconstitucionalidade do projeto de lei em apreço.

Cabe ressaltar que a emissão do parecer por essa Assessoria Jurídica tem fundamento no artigo 185, §3º do Regimento Interno, e se trata de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, não vinculando os vereadores à sua motivação ou conclusões.

Diante do exposto, a despeito do parecer em questão, o projeto em apreço deve ser deliberado pela Comissão Permanente “Constituição, Justiça e Redação”, “Obras e Serviço Público”, após, pelo Plenário, cujo mérito, quanto a conveniência e oportunidade é de exclusiva competência dos Vereadores.

Maioria simples, única discussão e votação nominal.

É o parecer, s.m.j.

São Roque, 04 de outubro de 2018.

FABIANA MARSON FERNANDES
Assessoria Jurídica

YAN SOARES DE SAMPAIO NASCIMENTO
Assessor Jurídico

