



PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 1325/2023

Requerente: Vereadora Adriana Guimarães Machado

Assunto: Projeto de Lei nº 039/2023

Parecer nº: 107/2023

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OBRIGA AS CONCESSIONÁRIAS DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO A DISPONIBILIZAR FORMA DE PAGAMENTO DA TARIFA POR PIX. SEPARAÇÃO DOS PODERES. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 039/2023, de autoria da vereadora Adriana Guimarães Machado, que obriga as concessionárias de serviços públicos municipais de transporte público coletivo a disponibilizarem a modalidade PIX como meio de pagamento da tarifa.

É o que importa relatar.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos Procuradores Legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes Advogados Públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, os pareceres jurídicos elaborados pelos Procuradores são meramente facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os Advogados Públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. [HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos Procuradores Municipais tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade, juridicidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.





3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local, são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Fixadas essas premissas, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

Nos termos do art. 30, V, da Constituição, compete ao Município 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.

Assim, é possível concluir que a presente proposta está inserida na competência legislativa do Município (art. 30, I e II da CF/88), visto que trata da regulamentação do transporte coletivo.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo.

Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O referido comando constitucional, que explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência dar início ao processo legislativo no presente caso.

No Município de Aracruz, o serviço de transporte público coletivo de passageiros foi objeto de concessão pública, nos termos do art. 30, V, da Constituição Federal, sendo prestado por pessoa jurídica de direito privado, mediante contrato.

Compulsando os autos, observo que o projeto afeta o contrato de concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros firmado entre o Município concedente e a empresa concessionária.

O Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento no sentido de que lei de iniciativa do Poder Legislativo não pode fixar nova determinação a ser implementada e custeada pela concessionária, interferindo no equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Isso porque, o projeto cria novas obrigações e pode gerar aumento nos custos dos serviços prestados pela concessionária, sem previsão da fonte de custeio, repercutindo no equilíbrio da relação contratual.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A iniciativa de lei versando sobre a matéria compete ao chefe do Poder Executivo, a quem incumbe administrar o Município, conforme interpretação sistemática do art. 61, § 1º, II, b e e, da Constituição.

No mesmo sentido, o art. 30, § Único, II e IV, da Lei Orgânica Municipal.

A proposição resulta em indevida ingerência do Poder Legislativo nas atribuições do Executivo, violando o princípio da separação dos poderes.

Nessa toada, a jurisprudência do Pretório Excelso:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.127/2015. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE AR CONDICIONADO NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PRIVATIVA. PODER EXECUTIVO. SERVIÇOS PÚBLICOS. **1. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos.** 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (STF - ARE 1075713 AgR, Min. Roberto Barroso, 1ª Turma, j. 29/06/2018, DJe 03-08-2018)

Pelas razões supra, entendo que projeto de lei de iniciativa do parlamento não pode imiscuir-se na relação contratual firmada entre o Poder Executivo e as empresas concessionárias do serviço público de transporte coletivo.

Isto posto, o projeto de lei em epígrafe padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Não obstante o vício de iniciativa, a proposta também tende a violar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão do serviço firmado entre o Município e a concessionária.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conforme o art. 175 da Constituição, incumbe ao Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, a prestação de serviços públicos. Vejamos:

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.

Parágrafo único - A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Ao fazer referência ao serviço adequado, prorrogação do contrato, caducidade, rescisão e política tarifária, o art. 175 da Constituição trata do princípio da intangibilidade da equação econômico-financeira nos contratos de concessão de serviço público.

O direito ao equilíbrio está previsto expressamente no art. 37, XXI, da CF/88, que dispõe sobre os contratos administrativos em geral:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Isto posto, considerando que a proposta institui novas obrigações às empresas concessionárias do serviço público, e tende a criar desequilíbrio em relações jurídicas pré-estabelecidas de natureza contratual, sem indicar a fonte de custeio das despesas, entendo que o Projeto de Lei viola os arts. 37, XXI, e 175 da Carta da República.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de maioria simples para aprovação, ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis. A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Analisando os autos, verifico que a proposição está em conformidade a referida norma.

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, pelos fundamentos jurídicos supracitados, entendo que o Projeto de Lei nº 039/2023 padece de vício de iniciativa, violando a separação dos poderes e vulnerando o princípio do equilíbrio econômico dos contratos.

Assim, opino pela **INCONSTITUCIONALIDADE** da proposta.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 04 de setembro de 2023.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 36003200340031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **04/09/2023 18:01**

Checksum: **FBB623AD4E39579B64C8405EE57BCE763790F76E78271FADC8AFE88F9B9A955**

