

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA

PROC. N° 2418/14

PLL N° 223/14

Parecer n° 664/14

PARECER PRÉVIO

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que visa isentar os servidores de nível médio da Brigada Militar e os servidores da Guarda Municipal de Porto Alegre do pagamento da tarifa do transporte coletivo por ônibus.

O art. 1º do projeto de lei em questão estabelece a isenção do pagamento da tarifa do transporte coletivo por ônibus para os servidores de nível médio da Brigada Militar e para os servidores da Guarda Municipal de Porto Alegre, desde que em horário de serviço, mediante a apresentação de qualquer documento de identificação funcional ou de cartão eletrônico de passe gratuito emitido pela Empresa Pública de Transporte e Circulação - EPTC.

Já o parágrafo único do art. 1º diz que os beneficiários poderão fazer uso dos assentos.

Art. 2º fixa a entrada em vigor da lei e o art. 3º por sua vez revoga a Lei nº 5.397/84 e a Lei nº 7.017/92.

É o relatório.

Sob o aspecto formal, **a tramitação do projeto de lei em exame encontra óbice no Precedente Legislativo de nº 02** que declara manifestamente

inconstitucional, por vício de origem, os projetos com origem no legislativo que proponham isenção de tarifa no transporte coletivo do Município de Porto Alegre.

Neste sentido, o art. 195 inc. VII e § 2º do Regimento Interno considera a proposição em questão prejudicada:

“Art. 195. Será considerada prejudicada:

(...)

VII – a proposição principal, emenda ou substitutivo que tratar de matéria já declarada manifestamente inconstitucional, ilegal, inorgânica ou anti-regimental, mediante Precedente Legislativo; e

(...)

§ 2º. A prejudicialidade será declarada de ofício, pelo Presidente ou a requerimento de Vereador, sendo dado conhecimento dela ao autor ou ao Plenário, conforme o caso.”

O Precedente Legislativo em questão foi firmado a partir de reiteradas decisões do Tribunal de Justiça do nosso Estado conforme consta nas considerações que o precedem. E de fato esta é a jurisprudência do TJ/RS até hoje, conforme demonstra os julgados a seguir colacionados:

CONSTITUCIONAL. TRANSPORTE COLETIVO. ISENÇÕES TARIFÁRIAS. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. ARTS. 8º, 10 E 82, VII, CE/89. ART. 61, § 1º, II, B, CF/88. Afiguram-se inconstitucionais leis municipais outorgando isenções tarifárias quanto ao transporte coletivo local, uma vez presente vício de iniciativa, por se estar diante de matéria de exclusiva legitimação do Chefe do Poder Executivo, como discorre art. 61, § 1º, II, b, CF/88, adotado pela Carta Estadual (art. 8º), o que implica em agressão ao princípio da separação e autonomia dos poderes (art. 10, CE/89), sem falar na indevida ingerência na organização administrativa, já agora em ofensa ao art. 82, VII, CE/89. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053864187, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 24/06/2013)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4015/2012, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO. GRATUIDADE AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AOS AGENTES DE ENDEMIAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. VÍCIO DE INICIATIVA. PROJETO DE AUTORIA DE VEREADOR. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. *Há inconstitucionalidade formal na Lei Municipal nº 4015/2012, do município de Viamão, originada de projeto de Vereador, em face de vício de iniciativa, por violação ao princípio da separação, independência e harmonia dos poderes do Estado, previsto no art. 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10º da Constituição Estadual porque versa sobre transporte coletivo, serviço público essencial, que depende de iniciativa exclusiva do Poder Público Executivo local, nos termos do que dispõem os artigos 61, II, b, da Constituição Federal e 82, VII, da Constituição Estadual Precedentes do Órgão Especial.* ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Acção Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053359063, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 13/05/2013)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. PASSE LIVRE. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei municipal que instituiu o "passe livre" no transporte coletivo urbano no município de Alvorada. Competência de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal. Princípio da simetria e separação dos Poderes. Violação do art. 61, § 1º, II "b", da Constituição Federal. Vício formal de iniciativa. Inconstitucionalidade reconhecida.* ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Acção Direta de Inconstitucionalidade Nº 70034881466, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 16/08/2010)

TARIFA. TRANSPORTE COLETIVO. GRATUIDADE. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA. HARMONIA ENTRE OS PODERES. VIOLAÇÃO. 1. *É inconstitucional a lei municipal que confere desconto do valor de tarifa integral do transporte coletivo por violação ao princípio da harmonia dos poderes. Isto porque a fixação do valor das tarifas relativas aos contratos de concessão de serviço público é atividade administrativa da competência do Poder Concedente.* 2. *O artigo 230, § 2º, da Constituição da República proclama a gratuidade dos transportes coletivos urbanos aos maiores de 65 anos sem qualquer restrição. Inconstitucionalidade da lei municipal que limita o benefício a quatro utilizações mensais não cumulativas.* ACÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. VOTOS VENCIDOS. (Acção Direta de Inconstitucionalidade Nº 70031032386, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 19/10/2009)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI. TARIFA. TRANSPORTE COLETIVO. ISENÇÃO. POLICIAIS MILITARES E CIVIS. COMPETÊNCIA

ADMINISTRATIVA. HARMONIA ENTRE OS PODERES. VIOLAÇÃO. É inconstitucional a lei municipal de iniciativa do Legislativo que confere isenção do valor de tarifa do transporte coletivo a policiais militares e civis. A fixação do valor das tarifas relativas aos contratos de concessão de serviço público é atividade administrativa da competência do Poder Concedente. Ação julgada procedente. Por maioria. Votos vencidos. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70019055953, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em 08/10/2007)

Particularmente, creio que o problema não é propriamente de iniciativa mas de verificar se há no caso ingerência indevida em tema de competência exclusiva do Poder Executivo. É que a iniciativa privativa do Prefeito, por força do art. 61, § 1º c/c art. 29 ambos da CF, limita-se as leis que disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; c) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública.

Com efeito, não nos parece nesse contexto que seja vedada aos parlamentares a iniciativa de projetos de lei que tratem sobre serviço público. Nem é tão pouco vedado a CMPA legislar sobre serviço público municipal.

O que ocorre é que projetos desta natureza muitas vezes acabam adentrando em esfera de exclusiva competência do Poder Executivo. Se de um lado é possível a iniciativa de leis sobre serviço público, por outro lado não é possível ao Poder Legislativo usar da lei para imiscuir-se em funções típicas do Poder Executivo, sob pena de violar o princípio da harmonia e independência entre os poderes. Ou seja, não pode o Poder Legislativo querer administrar o Município através da lei ou substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados. Neste sentido não pode lei de iniciativa parlamentar estabelecer obrigações aos concessionários de serviço ou obra pública afetando o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Neste sentido colaciona-se o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal – STF:

ACÇÃO 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 PP-00011 EMENT VOL-02219-02 PP-00280)

De qualquer forma o Precedente Legislativo aí esta e enquanto não revogado obriga o Presidente da CMPA a declarar a prejudicialidade do projeto em exame, de ofício, ou a requerimento de Vereador (§ 2º do art. 195 acima reproduzido).

Do ponto de vista material não há dúvida que o tema do transporte coletivo é de interesse local (art. 30, I e V da CF), contudo, **entendo haver no projeto ora em exame violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade.**

Primeiramente, se os servidores estão em serviço o transporte deve ser fornecido por seus “empregadores”, ou seja, pelo Estado ou Município, conforme o caso. E se não estão em serviço qual a razão da distinção. No que se diferenciam do cidadão comum ou dos demais servidores? Em nada. Daí, a afronta aos princípios da isonomia e da impessoalidade.

É fato que a proposição diz que devem estar em serviço, mas se não estiverem fardados como se poderá fazer tal controle, uma vez que basta apresentação de qualquer documento de identificação funcional. Aliás, a presença

ostensiva através do uso da farda é o único traço distintivo que permitiria o tratamento diferenciado – isenção (tratar desigualmente os desiguais).

No mais, uma vez a ementa de uma lei não é norma jurídica, de nada vale a ementa da Lei nº 7.017/92 dizer que ela estaria a dar nova redação aos arts. 1º e 2º da Lei nº 5.397/84 quando efetivamente não o fez. A Lei nº 7.017/92, em verdade, por ser mais abrangente, revogou tacitamente a Lei nº 5.397/84. Assim, o art. 3º da proposição não está tecnicamente correto.

É o parecer.

Em 23 de outubro de 2014.

Fábio Nyland
Procurador – Geral
(em substituição)
OAB/RS 50.325