



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 33 /18 – CCJ

Inclui inc. IV no art. 1º da Lei nº 6.998, de 10 de janeiro de 1992, e alterações posteriores, estendendo o benefício da passagem escolar no serviço de transporte coletivo explorado, concedido ou permitido pelo Município de Porto Alegre a estudantes recém-formados de escolas e universidades públicas.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria da vereadora Carolina Rousseff.

A Procuradoria da Casa, fl. 06, arguiu que é de competência do Município legislar sobre os assuntos de interesse local, sendo também destaque o caráter público e essencial, sujeito ao controle e fiscalização estatal, em nível municipal, do transporte coletivo, tal como estatuído pela Lei Orgânica do Município de Porto Alegre – LOMPA.

Destacou, ainda, que o Sistema de Transporte e Circulação no Município de Porto Alegre, declara que é público e de caráter essencial o serviço de transporte de passageiros, atribuindo ao Poder Público o direito de regulamentar a respectiva prestação. Concluindo, por fim, pela inexistência de óbice jurídico à tramitação.

É o relatório, sucinto.

No cabe a esta Comissão opinar, o Projeto não encontra guarida sob o aspecto da constitucionalidade, organicidade ou legalidade.

Em primeiro lugar, o presente Projeto fere o Princípio da Separação dos Poderes, tão caro ao nosso Estado de Direito, à medida que tenta, por iniciativa do Legislativo, tratar de assuntos de competência do Poder Executivo, constituindo flagrante inconstitucionalidade formal.

Ao trazer para o presente caso, à luz do Princípio da Simetria, a nossa Constituição Federal, vê-se que a proposição encontra-se ao contrário do que estatui o art. 61, § 1º, inc. II, al. *b* – *in verbis* (grifo meu):



PARECER Nº 37 /18 – CCJ

“Art. 61

(...)

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

(...)

II – disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração dos Territórios”.

Analogamente, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre reprisa o argumento do texto constitucional, em seu art. 94, bem como explicita em seu em seu art. 130, que dispõem, respectivamente (grifei):

“Art. 94 Compete privativamente ao Prefeito

(...)

IV - dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal;

(...)

XIV - propor convênios, ajustes e contratos de interesse do Município;

Art. 130 Incumbe ao **Poder Executivo**, na forma da lei, a **prestação de serviços públicos, diretamente ou através de licitação, sob regime de concessão ou permissão**, devendo, através de fiscalização permanente, garantir-lhes a qualidade”.

No mesmo sentido encontra-se jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, posicionando-se o Pleno, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, na forma das seguintes palavras¹:

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado”.

¹ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello. *Diário de Justiça*. Seção 1, 28 Nov. 1997, p. 62216, *apud*. MORAES, Alexandre de, *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002 – p. 1098.



PARECER Nº 18 – CCJ

Além disso, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ao ser acionado por ações diretas de inconstitucionalidade que arguem vício de iniciativa em projetos similares, reiteradamente julgou tais ações procedentes. *Exempli gratia*, trazemos a seguinte Ação Direta de Inconstitucionalidade, julgada procedente por unanimidade, que encontra o seguinte texto em sua ementa (grifo meu):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.949, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO, QUE INSTITUI CURSO PRÉ-VESTIBULAR GRATUITO. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, D, 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei nº 3.949/2011, do Município de Viamão, ao criar atribuições às Secretarias de Educação e de Assistência Social, bem como ao estabelecer que o Curso Pré-Vestibular gratuito funcionará nos prédios escolares da rede pública municipal, durante a semana no período noturno e aos sábados durante o dia, **imiscuiu-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes**, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, d, e 82, VII, da Constituição Estadual. Para dar atendimento ao estabelecido na Lei Municipal nº 3.949/2011, haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70052729571, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 13/05/2013) (TJ-RS - ADI: 70052729571 RS, Relator: Francisco José Moesch, Data de Julgamento: 13/05/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 22/05/2013).

Fica evidente, pois, que não compete a esta Câmara a iniciativa sobre a matéria, quanto mais quando dela derivam questões contratuais, conforme demonstraremos a seguir. Ou seja, no fronte da legalidade, é evidente a problemática sob o aspecto contratual.



PARECER Nº 27 /18 – CCJ

Não se pode deixar de notar que, assim como a ementa do Projeto descreve, o serviço de transporte coletivo é operado sob determinada uma modalidade (exploração direta, concessão ou permissão), cada uma destas sendo, obviamente, regidas por um contrato resultante de um processo licitatório sob os auspícios da Lei 8.666/1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Uma análise destas normas que regulam os atos licitatórios e contratuais com a Administração Pública, tal como dispostos na Lei 8.666/1993 e suas alterações, mostra que o presente Projeto viola o regramento jurídico para a contratação dos serviços em análise. Com foco no tangente à proposição sob parecer, cabe reproduzir o seguinte (grifo meu), da Lei 8.666/93:

“Art. 1º Esta Lei **estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos** pertinentes a obras, **serviços**, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**.”

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, **além dos órgãos da administração direta**, os fundos especiais, **as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente** pela União, Estados, Distrito Federal e **Municípios**”.

A Proposição de uma legislação como a em comento, **cuja redação afeta as receitas das partes contratadas** – além de, nesse caso, incorrer em vício de iniciativa –, **afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato sem a concordância do contratado**. Consequentemente, viola o §1º do art. 58 da Lei supracitada, *in verbis*:

“Art. 58.

(...)

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado”.

A mesma legislação, estatui, ainda, em seu art. 65, inc. I e § 5º, as condições e casos onde os contratos podem ser alterados por parte da Administração, bem como as revisões contratuais necessárias em caso de alteração, dispostos conforme segue (grifo meu):



PARECER Nº 37 /18 – CCJ

“Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as **devidas justificativas**, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

§ 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso”.

Ainda que fosse competência do Legislativo administrar tal contrato (o que não é), a presente Proposição restaria, ainda assim, ilegal, visto alteraria os termos do contrato firmado pela Administração, que resultaram de um processo licitatório. A alteração pretendida pelo Projeto não está prevista nas condições sob as quais a alteração contratual é permitida, muito menos constitui justificativa técnica para tal.

Ademais, a proposição necessariamente implicaria em modificação do preço da tarifa; tal alteração seria superveniente à apresentação da proposta do processo licitatório e, conseqüentemente, imporiam obrigações diferentes das previstas no contrato.

Também, em nível municipal, é essencial observar o disposto na Lei 7.958/97, com redação dada pela Lei 8.023/97, que dispõe, entre outras providências, sobre o reajuste da tarifa do transporte coletivo em nossa Capital. Ainda em seu art. 1º, versa (grifo meu):

“Art. 1º As tarifas dos serviços de transporte coletivo por ônibus no Município de Porto Alegre, **serão fixadas pelo Poder Executivo, ouvido o Conselho Municipal dos Transportes Urbanos – COMTU”.**

Não poderia esta Câmara praticar ato unilateral que interfere no equilíbrio do contrato e no valor da tarifa, vez que, em primeiro lugar, tal proposição compete exclusivamente a quem fixa a tarifa, o Executivo. Em segundo



PARECER Nº 07 /18 – CCJ

lugar, necessita-se, para tal alteração, a oitiva do Conselho Municipal de Transportes Urbanos, a qual não foi feita.

Recapitulando, o transporte público opera em nossa capital por meio de Concessão, licitada no ano de 2015. O Edital da Concorrência Pública 1/2015, que trata da delegação, por meio de concessão, do Serviço de Transporte Coletivo por Ônibus do Município de Porto Alegre, prevê no seu Anexo VI, itens 2.8.1, I, e 2.8.2, IV, que o equilíbrio econômico-financeiro da concessão pode ser implementado por meio de reajuste tarifário extraordinário quando houver mudança legislativa que afete, para mais ou para menos, a receita das concessionárias quando da criação ou extinção de isenções, gratuidades ou outros benefícios dados aos usuários.

Este Projeto afeta diretamente a receita das concessionárias, modifica seus custos e por conseguinte afeta imediatamente o equilíbrio econômico financeiro do contrato, visto que as transportadoras contratantes, ao formularem suas propostas, o fizeram com base nas isenções existentes à época da licitação.

O mesmo Edital, *supra*, previu, clara e expressamente, que as modificações nas condições contratuais devem ter seu impacto “previamente avaliado pelo PODER CONCEDENTE”², o que não ocorreu, crivando de vício insanável a proposição.

Outrossim, sob o mesmo argumento, posicionou-se o juiz José Antonio Coitinho, da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre, ao conceder liminar que suspendeu a vigência do Decreto 19.803/17, que retirava a gratuidade da segunda passagem no transporte público de Porto Alegre³.

Em consonância com o acima exposto, a tramitação do Projeto, por infração ao art. 61º da Constituição Federal e os arts. 94, incs. IV e XVI, e 130 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, quanto à competência desta Câmara de tratar da matéria, representando inconstitucionalidade formal; o art. 58, §1º c/c art. 65, inc. I, als. “a”, “b” e § 5º; ambos da Lei 8.666/93, quanto a incompetência

² PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal da Fazenda, Concorrência Pública 1/2015 (Processo Administrativo 001.008159.15.7). *Delegação, por meio de CONCESSÃO, do Serviço de Transporte Coletivo por Ônibus do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre, 6 de julho de 2015. – Anexo VI, Item 2.8.2, inc. IV – p. 9.


³ PORTO ALEGRE. 2ª Vara da Fazenda Pública. Liminar deferida (Processo 9034788-29.2017.8.21.0001). *Suspende a vigência do Decreto 19.803/17, que retira a gratuidade da segunda passagem no transporte coletivo de Porto Alegre*. Autor: Carlos Roberto de Souza Robaina e outros. Réu: Município de Porto Alegre e outros. Porto Alegre, 31 de agosto de 2017.



PARECER Nº 37 /18 – CCJ


desta Câmara para propor tal matéria face seu impacto nos contratos; e, ainda, pela inobservância de requisitos previstos no art. 1º da Lei 7.958/97 e item 2.8.2, IV, do Anexo VI do Edital da Concorrência Pública 1/2015, que licitou a concessão do Sistema de Ônibus de Porto Alegre, somos pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 26 de fevereiro de 2018.



Vereador Ricardo Gomes,
Relator.

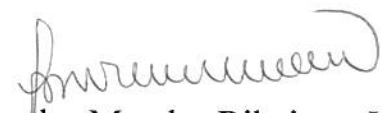
Aprovado pela Comissão em 6-3-18



Vereador Dr. Thiago – Presidente




Vereador Cláudio Janta



Vereador Mendes Ribeiro – Vice-Presidente



Vereador Márcio Bins Ely



Vereador Adeli Sell

NÃO VOTOU
Vereador Rodrigo Maroni