OFÍCIO EXTERNO Nº 5551/2021

Araucária, 28 de dezembro de 2021.

Ao Senhor
CELSO NICÁCIO DA SILVA
DD. Presidente da Câmara
Câmara Municipal Araucária
Araucária/PR

Assunto: Razões do Veto ao Projeto de Lei nº 172/2021 - PA 126139/2021

Prezado(a),

Encaminhamos o Veto proposto pelo Executivo Municipal ao Projeto de Lei nº 172/2021 de autoria parlamentar, que Altera a Lei Municipal Nº 1627/2006 que "Isenta os destinatários desta Lei da tarifa de transporte urbano coletivo Municipal, conforme especifica".

Atenciosamente,

Assinado digitalmente por:
GENILDO PEREIRA CARVALHO
015.048.429-10
28/12/2021 11:04:08

GENILDO PEREIRA CARVALHO

Secretaria Municipal de Governo

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 28/12/2021 11:04 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE https://c.atende.net/p61cb19832c6fc.
POR GENILDO PEREIRA CARVALHO:01504842910 - (015.048.429-10) EM 28/12/2021 11:04

PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 126139/2021
ASSUNTO: Altera a Lei Municipal nº 1627/2006 que "Isenta os destinatários desta Lei da tarifa de transporte urbano coletivo Municipal, conforme especifica"

DELIBERAÇÃO DO PODER EXECUTIVO:
VETO AO PROJETO DE LEI Nº 172/2021

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, acuso o recebimento do Ofício n° 294/2021, referente ao Projeto de Lei nº 172/2021, de autoria parlamentar, que altera a Lei Municipal nº 1627/2006 que "Isenta os destinatários desta Lei da tarifa de transporte urbano coletivo Municipal, conforme especifica".

Entretanto, manifesto pelo VETO ao referido Projeto, pelas razões adiante expostas.

RAZÕES DO VETO

A presente proposta de Lei, de iniciativa do Poder Legislativo isenta as mulheres grávidas da tarifa de transporte urbano coletivo municipal, contudo, **não tem como prosperar, pelas seguintes razões**:

1) Contraria o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º, da Constituição Federal e art. 7º, da Constituição do Estado do Paraná;

2) Incorre em vício de iniciativa, ferindo o inciso IV, do art. 66 e inciso VI, do art. 87, ambos da Constituição do Estado do Paraná e art. 41, inciso V, da Lei Orgânica;

3) A isenção tarifária em questão indubitavelmente gerará despesa extra e aumentará o custo do serviço de transporte público coletivo, com impacto direto no subjacente contrato administrativo, por força do seu desequilíbrio econômico financeiro, deste modo, o Projeto gera considerável aumento de despesa, sem indicação da respectiva fonte de custeio, estando ausentes ainda os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros, ferindo as regras do art. 167, da Constituição Federal, dos arts. 16, 17 e 21 e 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda o art. 135, I e II, da Lei Orgânica.

Os vícios acima apontados e que serão analisados detalhadamente neste documento, demonstram a clara inconstitucionalidade do Projeto de Lei.

DA INCONSTITUCIONALIDADE PELA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Na estrutura federativa brasileira, os Estados membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Somente o Poder Constituinte originário (da Nação) apresenta esta característica. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

As normas centrais são constituídas de princípios constitucionais, princípios estabelecidos e regras de pré-organização.

O ordenamento constitucional adota a divisão dos Poderes como um dos seus princípios fundamentais e, por conseqüência, estabelece o exercício harmônico e independente das respectivas funções executiva, legislativa e jurisdicional (CF, art. 2º).

Nesse contexto, essas harmonia e independência expressam uma vedação de interferência de um Poder nas funções inerentes ao outro.

E esse princípio estende-se ao âmbito dos entes federativos e resulta na simetria das normas federais e estaduais do processo legislativo (CE, art. 7º).

> *Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

A organização dos seus serviços e estruturação dos seus órgãos afiguram-se funções inerentes ao Poder Executivo.

O Poder Legislativo ao dispor sobre tema de competência exclusiva do Chefe do Executivo está violando o princípio da separação dos poderes (art. 7º, da Constituição do Paraná), **razão pela qual é inconstitucional**.

DA INCONSTITUCIONALIDADE PELO VÍCIO DE INICIATIVA

O Projeto em análise prevê a alteração recai sobre dispositivo da Lei Municipal nº 1627/2006, que dispõe sobre a isenção aos destinatários dessa lei da tarifa de transporte urbano coletivo municipal.

A competência para deflagrar o processo legislativo acerca das atribuições, organização e funcionamento da Administração Pública de Araucária é privativa do Chefe do Poder Executivo, havendo, portanto, um limite material da atuação normativa do Poder Legislativo, inclusive no tocante à adoção de medidas relativas ao sistema de transporte público coletivo, serviço público de caráter essencial a ser prestado pelo Poder Público, seja diretamente, seja por intermédio de concessões ou permissões públicas.

Na concretização princípio da separação dos poderes, a Constituição

Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1°, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível.

> *Art. 66. **Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado** as leis que disponham sobre:*
> *(...)*
> *IV - criação, estruturação e **atribuições das Secretarias de Estado** e órgãos da administração pública.*
>
> *Art. 87. **Compete privativamente ao Governador**:*
> *(...)*
> *VI - **dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração estadual,** quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

Pelo princípio da simetria, prevê a Lei Orgânica:

> *Art. 41 **Compete privativamente ao Prefeito** a iniciativa de Projetos de Lei que:*
> *(...)*
> *V - **criem e estruturem as atribuições e entidades da administração pública**, direta e indireta.*
> *(...)*
>
> *Art. 56 **Ao Prefeito compete**:*
> *(...)*
> ***X - estabelecer a estrutura e organização da administração da Prefeitura;***
> ***XI - estabelecer, por Lei, atribuições, competências e responsabilidades de seus auxiliares diretos;** (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 21/2021);*

Em análise ao Projeto de Lei, verifica-se que seus dispositivos invadiram a seara de competência exclusiva do Chefe do Executivo, pois impôs atribuições a órgãos do Poder Executivo que por sua vez são matérias exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo.

O Legislativo criou obrigação à Administração, de forma a usurpar, ainda que indiretamente, funções que não lhe competem, vez que tal matéria diz respeito à organização de prestação de um serviço público municipal, que deve ser realizada pelo próprio Poder Executivo, ofendendo, desta feita, o estabelecido nos artigos 7º; 66; inciso IV; 87, inciso VI, todos da Constituição Estadual, aplicáveis por simetria ao Município.

Assim, a presente proposição contraria o disposto no art. 41, inciso V e art. 56, incisos X e XI, ambos da Lei Orgânica do Município de Araucária.

Destarte, a ofensa a iniciativa exclusiva do Prefeito pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Neste sentido é a **jurisprudência** em Projetos de Lei semelhantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 6.592/20 - CORONAVÍRUS - PANDEMIA DE COVID-19 – ***TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO - PROFISSIONAIS DA SAÚDE – GRATUIDADE - ORIGEM PARLAMENTAR - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INGERÊNCIA INDEVIDA NA ADMINISTRAÇÃO -- VÍCIO DE INICIATIVA - INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO DO BENEFÍCIO - AUSÊNCIA - SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA - INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL SUBJETIVA E MATERIAL - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. ***Em face da incidência do princípio da simetria, a competência para deflagrar o processo legislativo acerca das atribuições, organização e funcionamento da Administração Pública do DF é privativa do Chefe do Poder Executivo, havendo, portanto, um limite material da atuação normativa do Poder Legislativo, inclusive no tocante à adoção de medidas relativas ao sistema de transporte público coletivo, serviço público de caráter essencial a ser prestado pelo Poder Público, seja diretamente, seja por intermédio de concessões ou permissões públicas****, consoante preceito inscrito no artigo 336 da LODF.*

2. A Lei 6.592/20, de origem parlamentar, ***ao conceder****, enquanto perdurarem os efeitos da pandemia de Covid-19, provocada pelo novo coronavírus,* ***aos profissionais da área da saúde, gratuidade no uso do transporte público coletivo local, invadiu a esfera de competência reservada ao Executivo, ingerindo indevidamente na Administração Pública, hipótese que resulta na inconstitucionalidade formal da lei, por vício de iniciativa****, e correspondente afronta ao disposto nos artigos 71, § 1º, IV, e 100, VI e X, da LODF.*

3. O reconhecimento dos vícios contidos na Lei 6.592/2020 não constitui limitação da atuação do Legislativo, mas observância da esfera de competência demarcada pela Constituição da República a outro Poder, repartição inerente ao Estado Democrático de Direito, no qual vigora o sistema de freios e contrapesos. Tampouco trata a hipótese de desqualificar a essencialidade dos serviços de transporte público, consoante previsto no artigo 335, § 1º, da LODF, ou de impedir a minoração dos efeitos negativos da Pandemia de Covid-19, mas de ***frear atuações destituídas de respaldo normativo, especialmente quando se considera que também são materialmente inconstitucionais leis que veiculam conteúdos desconformes com as regras de repartição de competências dos entes federados, alicerce basilar do federalismo brasileiro****, positivado pelo artigo 53 da LODF, segundo o qual os Poderes do Distrito Federal, Executivo e Legislativo, são independentes e harmônicos entre si.*

4. ***O equilíbrio econômico financeiro constitui um dos princípios sobre os quais a Administração Pública é alicerçada, sendo certo que a concessão de gratuidade no uso do serviço do transporte coletivo majora o custo da concessão do serviço público, acarretando desordens no contrato firmado com a Administração e, por vias transversas, custos ao Erário destituídos da anterior previsão orçamentária e sem indicação da fonte de custeio****, hipótese que afronta materialmente o disposto no artigo 71, § 2º, da LODF.*

5. Procedência da ação com a consequente declaração de inconstitucionalidades formal subjetiva e material, com eficácia erga omnes e efeitos ex tunc (Lei 9.868/99, 28, parágrafo único), das normas contidas na Lei 6.592/20.

(TJ-DF 07155728520208070000 DF 0715572-85.2020.8.07.0000, Relator: LEILA ARLANCH, Data de Julgamento: 18/05/2021, Conselho Especial, Data de Publicação: Publicado no DJE : 02/06/2021 . Pág.: Sem Página Cadastrada.)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ***LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. ISENÇÃO DE TARIFA DE TRANSPORTE COLETIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.*** *AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO (...) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou competir ao chefe do Poder Executivo iniciar projeto de lei concedendo benefício de tarifa para*

transporte coletivo (...).
(**STF**, Ag. Reg. no Recurso Extraordinário n. 1.154.488, rel. a Min. CARMEN LÚCIA, na sessão de 5.11.2019)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.086/2010, QUE ALTEROU O ARTIGO 55, INCISO I, DA LEI 4.384/2006 DO MUNICÍPIO DE AMERICANA SP. ***PROCESSO LEGISLATIVO. CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI QUE DISPÕE SOBRE A GRATUIDADE DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO PARA MAIORES DE SESSENTA ANOS DE IDADE. MATÉRIA DE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO****. PRECEDENTES. RECURSO DESPROVIDO. (...) O entendimento adotado pelo acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência desta Suprema Corte no sentido da impossibilidade de o Poder Legislativo iniciar projeto de lei em matéria de reserva de administração, a qual, conforme bem assevera Gomes Canotilho, consiste em "um núcleo funcional da administração 'resistente' à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento" (Direito constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003, 7ª Edição, p. 739). Por força desse princípio, o Poder Legislativo sofre determinadas limitações quanto à edição de leis que exerçam ingerência em assuntos que são, tipicamente, de administração.*
(**STF**, RE n. 696.620, Relator o Ministro LUIZ FUX, decisão monocrática transitada em julgado, DJe 4.6.2018).

Direta de Inconstitucionalidade. ***Isenções tarifárias no âmbito do transporte público coletivo concedidas pelo Poder Legislativo****. Lei nº 5.104, de 6.11.2020, de Guaratinguetá, que beneficia portadores de obesidade mórbida tipo III e que teve* ***iniciativa no âmbito parlamentar. Impossibilidade. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou competir ao chefe do Poder Executivo iniciar projeto de lei concedendo benefício de tarifa para transporte coletivo tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes. Proteção do contrato administrativo e da continuidade do serviço público****. Orientação que fez largo coro neste colendo Órgão Especial. Ação procedente.*
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2277327-08.2020.8.26.0000; Relator (a): Costabile e Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/08/2021; Data de Registro: 05/08/2021)

O Projeto de Lei em análise, de iniciativa parlamentar, invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo Municipal para dispor sobre aspectos atinentes ao transporte coletivo, sendo que a regulamentação do serviço em tela se insere na organização administrativa do Município, o que não autoriza a iniciativa no âmbito da Câmara.

A disciplina dos transportes públicos municipais se situa na reserva da administração, que compreende as competências próprias de gestão atribuídas exclusivamente ao Poder Executivo (art. 87, inciso VI, da Constituição Estadual). Nesta seara, a iniciativa do processo legislativo pertence apenas ao Prefeito Municipal, a teor do disposto no inciso IV, do art. 66 e inciso VI, do art. 87, ambos da Constituição Estadual, circunstância que torna inafastável a ofensa ao princípio da independência e separação dos Poderes, resultando na sua inconstitucionalidade.

DA INCONSTITUCIONALIDADE PELA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM A RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO

A instituição de novos beneficiados com isenções, hipótese do Projeto em análise, altera sobremaneira a previsão originária do Executivo no que diz respeito aos recursos que sustentam o sistema de transporte público, com reflexos no equilíbrio econômico financeira do contrato de concessão.

O equilíbrio econômico financeiro constitui um dos princípios sobre os quais a Administração Pública é alicerçada, sendo certo que a concessão de gratuidade no uso do serviço do transporte coletivo majora o custo da concessão do serviço público, acarretando desordens no contrato firmado com a Administração e, por vias transversas, custos ao Erário destituídos da anterior previsão orçamentária e sem indicação da fonte de custeio.

Mesma interpretação assim já foi proclamada pelo judiciário:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Incisos VI, do artigo 1º, da Lei nº 5.439/2018, do Município de Taubaté, que* ***estabelecem duas hipóteses adicionais de gratuidade no transporte público coletivo.*** *Dispositivos incluídos no texto legal por emenda parlamentar durante processo legiferante deflagrado pelo chefe do Poder Executivo.* ***Matéria cuja iniciativa legislativa é privativa do Alcaide municipal.*** *Inobservância, pela Câmara, da competência a ela conferida para emendar textos de projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito,* ***uma vez que as alterações realizadas aumentaram as despesas decorrentes da execução da citada norma*** *(artigo 63, inciso I, da Constituição federal, c/c o artigo 144 da Carta Política estadual). Parágrafo 3º, do artigo 1º, da mesma lei.* ***Direta relação com as hipóteses de gratuidade previstas nos incisos V e VI, desse artigo. Perda de utilidade. Declaração de inconstitucionalidade por arrastamento. Ação procedente****.*
> (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2027737-80.2019.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/06/2019; Data de Registro: 13/06/2019)

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.011, DE 02 DE AGOSTO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SUZANO –* ***CONCESSÃO DE ISENÇÃO DA TARIFA DE TRANSPORTE COLETIVO*** *AOS TRABALHADORES DESEMPREGADOS QUE BUSCAM NOVA COLOCAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO –* ***INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO – MATÉRIA RELATIVA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL – ALTERAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO – DIREITO PREVISTO PELA CONSTITUIÇÃO PAULISTA, VISANDO A PROTEÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO E DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO – FISCALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS SÃO ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES*** *– AÇÃO PROCEDENTE.*
> (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2175512-07.2016.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/03/2017; Data de Registro: 27/03/2017)

Verifica-se que a concessão de qualquer isenção tarifária implicará em aumento de custos do contrato de concessão do serviço de transporte público, violando o § 10, do art. 85, da Lei Orgânica:

> *Art. 85. O Município observará, para planejamento, organização e execução de serviços de transporte, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, definida em Lei Federal, considerando os modos motorizados e não motorizado.*
> *(...)*
> *§ 10* ***Qualquer subsídio tarifário ao custeio da operação do transporte público coletivo deve ser definido em contrato****, com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 21/2021)*

Assim, a isenção tarifária em questão indubitavelmente gerará despesa extra e aumentará o custo do serviço prestado, com impacto direto no subjacente contrato administrativo, por força do seu desequilíbrio econômico financeiro.

Portanto, a norma impugnada também **é inconstitucional**, pois cria despesa sem a respectiva fonte de custeio, violando **as regras do art. 167 da Constituição Federal, dos arts. 16, 17 e 21 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, inciso I, do art. 68, da Constituição Estadual e ainda o art. 135, I e II, da Lei Orgânica.**

Isto posto, **o Projeto de Lei nº 172/2021 contraria o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º, da Constituição Federal e art. 7º, da Constituição do Estado do Paraná, incorre em vício de iniciativa, ferindo o inciso IV, do art. 66 e inciso VI, do art. 87, ambos da Constituição do Estado do Paraná, inciso V, do art. 41 e incisos X e XI, do art. 56, ambos da Lei Orgânica, gera aumento de despesa, sem indicação da respectiva fonte de custeio, estando ausentes ainda os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros, ferindo as regras do art. 167, da Constituição Federal, dos arts. 16, 17 e 21 e 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal, inciso I, do art. 68, da Constituição Estadual e ainda o art. 135, I e II, da Lei Orgânica, sendo, portanto inconstitucional, razão pela qual deve ser vetado na sua integralidade.**

DECISÃO

Pelas razões expostas, VETO o Projeto de Lei n° 172/2021.

Encaminhem-se as presentes razões à Câmara Municipal, em 48 (quarenta e oito) horas, nos termos do art. 45, § 1º, da Lei Orgânica de Araucária.

HISSAM HUSSEIN DEHAINI
Prefeito de Araucária