Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Projeto de Lei nº: 54/2025

Autora: Vera. Camila Araújo

PARECER

EMENTA: Projeto de Lei nº 54/2025. Proposição que dispõe sobre a concessão de passagem gratuita para os vendedores ambulantes cadastrados que atuam dentro dos ônibus municipais de Natal e dá outras providências. INCONSTITUCIONALIDADE. PARECER PELA REJEIÇÃO DO PROJETO.

I – RELATÓRIO:

Tratam-se os presentes autos de Projeto de Lei nº 54/2025, de autoria da Vera. Camila Araújo, que dispõe sobre a concessão de gratuidade no transporte público coletivo do Município do Natal aos vendedores ambulantes devidamente cadastrados que atuam nos ônibus municipais.

Em sua justificativa de fls. 04/05, a autora da iniciativa argumenta que o projeto visa apoiar a atividade dos vendedores ambulantes que atuam nos ônibus do nosso município, reconhecendo sua importância econômica e social. Afirma que a concessão de passagem gratuita durante o horário comercial permitirá que esses trabalhadores exerçam suas atividades de forma mais digna e econômica. Aduziu, por fim, que para viabilizar o projeto foi proposto a criação de um Fundo Municipal de Transporte.

À fl. 07, consta certidão emitida pelo Departamento Legislativo informando a inexistência de proposição em tramitação ou já convertida em lei com conteúdo similar.

Em despacho de fl. 08 foi este parlamentar designado como Relator da matéria no âmbito da Comissão de Justiça.

É o que importa relatar.

II – <u>FUNDAMENTAÇÃO</u>:

De início, cumpre registrar não haver dúvidas da competência da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para examinar a legalidade e a constitucionalidade do projeto de lei apresentado. O fundamento, para tanto, encontra amparo no art. 71, inciso I do Regimento Interno da CMN.

É pertinente esclarecer que o exame a ser realizado por este Relator tem cunho estritamente jurídico-legal, não cabendo neste momento serem tecidas considerações de valor político-social sobre o projeto.

Como relatado, o Projeto de Lei nº 54/2025 propõe a concessão de gratuidade no transporte público municipal de Natal para vendedores ambulantes devidamente cadastrados perante o órgão competente do município.

Indiscutivelmente, a medida legislativa tem impacto social. Contudo, por estarmos no âmbito da Comissão de Justiça, a análise se limitará ao exame da constitucionalidade e legalidade do projeto, como já mencionado, e, nesse sentido, antecipo, desde já, que a proposta em questão apresenta vícios de constitucionalidade insuperáveis.

Início analisando o requisito constitucional formal da proposição.

Sobre o tema, ensina o Prof. Canotilho[1] que no aspecto formal se avalia os pressupostos da proposição, especialmente a adequação de sua forma e produção, apontando, por exemplo, eventuais vícios de competência, iniciativa ou procedimento.

A respeito da espécie normativa, considerando o que dispõe o art. 166 do Regimento Interno da Câmara Municipal, o qual preceitua que o projeto de lei ordinária

[1] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. – 7. ed. – Coimbra: Almedina, 2003. p. 959.

Gabinete Vereador Aldo Clemente
Rua Jundiaí, 546, Tirol – Natal/RN – 59020-120
(84) 99428.9390
www.aldoclemente.com.br
assessoriaaldoclemente@gmail.com
www.cmnat.rn.gov.br

é a proposição que tem por finalidade regular toda matéria legislativa de competência da Câmara Municipal, sujeita à sanção do Prefeito, e tendo em vista que o conteúdo abordado na presente proposição não trata de matéria específica que exija veículo legislativo distinto, como se dá nas hipóteses previstas no parágrafo único do art. 38 da LOMN, concluo que a espécie normativa adotada é, de fato, apropriada para veicular o teor da proposição.

Acerca da competência, é de se notar que o art. 30, inciso I da CF e art. 5º, §1º, inciso I da LOMN, dispõem que é de competência dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, o que é o caso da matéria deduzida no caderno legislativo. Vejamos:

> *Constituição Federal:*
> *"Art. 30. Compete aos Municípios:*
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*
>
> *Lei Orgânica do Município do Natal:*
> *"Art. 5º - O Município tem competência privativa, comum e suplementar.*
> *§ 1º - Compete, privativamente, ao Município:*
> *I - prover a administração municipal e legislar sobre matéria de interesse do Município, que não fira disposição constitucional;" (Grifei)*

Todavia, no que pertine a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, entendo que este requisito não restou atendido na espécie, uma vez que o projeto de lei apresentado cria obrigações para o Executivo no que tange aos serviços públicos municipais, tratando de questões relacionadas à organização administrativa, planejamento e execução desses serviços.

Gabinete Vereador Aldo Clemente
Rua Jundiaí, 546, Tirol – Natal/RN – 59020-120
(84) 99428.9390
www.aldoclemente.com.br
assessoriaaldoclemente@gmail.com
www.cmnat.rn.gov.br

Nesse contexto, é relevante destacar que, conforme o art. 61, §1º, II, alínea "b", da CF/88, as propostas que tratem da organização administrativa, planejamento e implementação da execução dos serviços públicos municipais são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, o que é reafirmado, no âmbito municipal, pelos incisos VI e XI do art. 55 da Lei Orgânica do Município do Natal. Confira:

> *"Art. 55 - Compete privativamente ao Prefeito:*
>
> *.....*
>
> *VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da Lei:*
>
> *.....*
>
> *XI - planejar e promover a execução de serviço público municipal;"*

Cumpre destacar que a implementação da gratuidade no transporte coletivo de passageiros demanda, em princípio, o restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato celebrado entre o Executivo e as concessionárias ou permissionárias de transporte, o que, por sua vez, poderá resultar em um ônus adicional ao orçamento municipal.

Cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a regulamentação dos serviços públicos essenciais, inclusive no que respeita ao estabelecimento de gratuidade no transporte coletivo público em face de sua função típica e gestão administrativa.

Assim, verifica-se que a propositura em estudo, cujo processo legislativo foi deflagrado por iniciativa parlamentar, acaba incorrendo em violação à reserva de iniciativa do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º), embora a proposta seja de grande relevância e mereça reconhecimento.

Gabinete Vereador Aldo Clemente
Rua Jundiaí, 546, Tirol – Natal/RN – 59020-120
(84) 99428.9390
www.aldoclemente.com.br
assessoriaaldoclemente@gmail.com
www.cmnat.rn.gov.br

O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado de forma reiterada sobre a inconstitucionalidade de normas municipais de iniciativa do Legislativo que tratam da gratuidade em serviços públicos essenciais, como o transporte coletivo.

A jurisprudência do STF afirma que a concessão de gratuidade ou benefícios tarifários interfere no contrato de concessão do serviço público, o que constitui uma matéria privativa do Executivo, configurando uma violação ao princípio da separação dos poderes. Desta Egrégia Corte destaco os seguintes entendimentos:

> *"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" (ARE 1.154.488 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 27.11.2019) (Grifei)*

> *"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.166/05 DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CONCEDE GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO URBANO ÀS PESSOAS MAIORES DE 60 ANOS. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-*

Gabinete Vereador Aldo Clemente
Rua Jundiaí, 546, Tirol – Natal/RN – 59020-120
(84) 99428.9390
www.aldoclemente.com.br
assessoriaaldoclemente@gmail.com
www.cmnat.rn.gov.br

> *FINANCEIRO DOS CONTRATOS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. SEPARAÇÃO DE PODERES. VIOLAÇÃO. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, 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. (...). 3. Agravo regimental não provido (ARE 929.591 AgR/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 27/10/17) (Grifei).*

Outro ponto relevante diz respeito à ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro no presente processo legislativo, o que contraria as disposições do art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que preleciona, *verbis: "A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."* O descumprimento dessa exigência legal, que é aplicável a todos os Entes Federativos, representa vício formal, conforme já decidiu a jurisprudência. Confira:

> *"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.307/2015 DO MUNICÍPIO DE ALÉM PARAÍBA - AMPLIAÇÃO DA GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO*

URBANO A IDOSOS MAIORES DE 60 ANOS DE IDADE - INICIATIVA PARLAMENTAR - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO CELEBRADO COM O MUNICÍPIO - APARENTE OFENSA AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES - AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO - VÍCIO FORMAL - TUTELA DE URGÊNCIA - REQUISITOS PREENCHIDOS - MEDIDA CAUTELAR - CONCESSÃO.

- "O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, 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." (STF, ARE nº 929.591 AgR, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, DJe: 27.10.2017 - destaquei).

- "A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal." [...]" (STF, ADI 6074, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-042 DIVULG 05-03-2021 PUBLIC 08-03-2021)

(...).” (TJMG, ÓRGÃO ESPECIAL - Ação Direta Inconst. 1.0000.22.058045-0/000, Rel. Des. Belizário de Lacerda, DJ 17/11/2022) (Grifei)

Ad argumentandum tantum, observo que na justificativa do projeto de lei a edil menciona a proposta de criação de um Fundo Municipal de Transporte no intento de viabilizar a gratuidade ora instituída. No entanto, ao examinar o conteúdo do projeto, observa-se que não há nenhum dispositivo que efetivamente crie tal fundo. Mesmo que fosse inserido um dispositivo neste sentido, isso não resolveria o vício de iniciativa presente na proposta.

Isso porque, como já mencionado alhures, a proposição trata da criação de obrigações para o Executivo, especificamente no que se refere aos serviços públicos municipais, abrangendo questões relacionadas à organização da administração pública, matéria que, conforme a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município de Natal, é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Dessa forma, independentemente da menção ao fundo, o projeto continua a violar a reserva de iniciativa do Executivo, o que configura um vício formal insuperável.

Prosseguindo, igualmente vislumbro que a proposição não preenche o requisito material de constitucionalidade.

De acordo com o renomado Prof. Canotilho[2], no aspecto material devem ser examinadas as próprias disposições objeto da proposição normativa, contrastando-as às normas constitucionais de regência.

O arcabouço normativo do projeto compreende matéria que versa sobre os termos de contrato de concessão assinado entre o Executivo e empresa privada concessionária.

[2] Idem.

Ao se permitir a concessão de gratuidade no transporte coletivo, estará sendo realizada, a meu pensar, uma alteração indireta no contrato de concessão firmado, o que representa uma inadmissível ingerência.

As empresas concessionárias responsáveis pelo transporte coletivo no Município do Natal celebraram um contrato de concessão com o Poder Executivo, o qual estabelece os parâmetros e limites para a sua atuação.

Qualquer tentativa de modificar as cláusulas desse contrato de concessão firmado com o Poder Executivo interferirá na relação contratual entre as partes.

A concessão de gratuidade no serviço de transporte público acarreta inevitável redução na receita proveniente da prestação deste serviço, e isso afeta diretamente o equilíbrio-financeiro dos respectivos contratos administrativos, o que viola o art. 37, inciso XXI da CF. Nesse sentido já decidiu a jurisprudência pátria, *in verbis*:

> *"Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Catanduva impugnando a Lei nº 6.480/2024, de iniciativa parlamentar, que dispõe a respeito do transporte público gratuito aos candidatos inscritos no ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) – Alegação de usurpação da competência normativa privativa do Chefe do Executivo e de afronta ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão – Máculas verificadas – Inteligência dos arts. 120 e 159 da Constituição Estadual – Política tarifária, em última instância, controlada pelo Executivo, nos exatos termos da Carta Estadual – Descabida intervenção do Legislativo – Norma que, ademais, ao potencialmente reduzir a arrecadação tarifária, afronta o equilíbrio econômico-financeiro do*

Gabinete Vereador Aldo Clemente
Rua Jundiaí, 546, Tirol – Natal/RN – 59020-120
(84) 99428.9390
www.aldoclemente.com.br
assessoriaaldoclemente@gmail.com
www.cmnat.rn.gov.br

contrato de concessão – Inobservância do art. 113 da ADCT – Pedido julgado procedente." (TJ-SP - Órgão Especial - Direta de Inconstitucionalidade: 21189222920248260000, Rela.: Luciana Bresciani, DJ 28/08/2024) (Grifei)

Como se vê, a medida legislativa apresenta óbices jurídicos intransponíveis, violadores de princípios e regras constitucionais, que impedem o reconhecimento de sua viabilidade jurídica.

III – VOTO:

À vista do exposto, **opina** este Relator pela **rejeição** do projeto, ante a sua inconstitucionalidade formal e material, com o consequente arquivamento.

É como voto.

Natal/RN, 02 de abril de 2025.

ALDO CLEMENTE – Vereador - PSDB
Presidente da Comissão de Legislação,
Justiça e Redação Final

Gabinete Vereador Aldo Clemente
Rua Jundiaí, 546, Tirol – Natal/RN – 59020-120
(84) 99428.9390
www.aldoclemente.com.br
assessoriaaldoclemente@gmail.com
www.cmnat.rn.gov.br