ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ
GABINETE DO PREFEITO

***Projeto de Lei nº L-009/2024.***
***Autor: Vereador Rafael Amorim.***
***Assunto: Dispõe sobre instalação de placas em sistema Braille nos terminais rodoviários urbanos e interurbanos com informações sobre as linhas de ônibus e itinerários.***

## *RAZÕES DE VETO PARCIAL*

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº L-009/2024, que dispõe sobre instalação de placas em sistema Braille nos terminais rodoviários urbanos e interurbanos com informações sobre as linhas de ônibus e itinerários.

Há tempestividade na forma da norma contida no art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

O presente Projeto de Lei, de iniciativa do Vereador Rafael de Oliveira Bichara Amorim, tem por objetivo promover modificações nos terminais e paradas de ônibus do município, promovendo a acessibilidade e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida de pessoas com deficiência, constituindo matéria de relevante interesse público.

Contudo, em que pese a nobre intenção do legislador tal proposta normativa está eivada de vícios insanáveis de iniciativa como veremos a seguir.

Há que se observar que as normas contidas em seu art. 1º, § 2º e art. 2º violam o princípio constitucional da separação dos Poderes previsto no Art. 2º da Constituição Federal e no Art. 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, assim como o princípio da iniciativa das leis previsto no Art. 61 da Carta Magna e no Art. 112, § 1º, inciso II, da Constituição Estadual, e o disposto na Lei Orgânica de Macaé no tocante à iniciativa da proposta, em desacordo com o disposto no Art. 11, incisos I, II e IX e no art. 73, incisos III e VI, também da Lei Orgânica do Município de Macaé, que estabelecem:

> Art. 11. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:
> I – legislar sobre assuntos de interesse local;
> II – suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;
> (...)
> IX – dispor sobre organização, administração e execução dos serviços locais;
> (...)
> Art. 73. São de iniciativa **exclusiva** do Prefeito as Leis que disponham sobre:
> (...)
> III - criação, estruturação e **atribuições das Secretarias** ou Departamentos equivalentes e órgãos e entidades da Administração Pública;
> (...)
> VI – **matérias que criem, ainda que indiretamente, despesas para o Erário**.
> *(grifos nossos)*

É preciso observar também que, em conformidade com o disposto na Lei Municipal n.º 2.444/2003, que institui o Sistema Municipal de Transporte Coletivo Urbano de Macaé, e os contratos firmados entre o município e as empresas que compõem o Sistema Integrado de Transportes (SIT) a instalação de equipamentos e/ou melhorias nos terminais de ônibus, não é de competência daquelas empresas.

De fato, de acordo com os artigos 10, 12 e 13 da Lei n.º 2.444/2003 o sistema local de transporte urbano de passageiros constitui-se de três subsistemas: o viário, o de circulação e o de transporte coletivo. O conjunto de sinalizações verticais, horizontais e luminosas, os terminais, os pontos finais e os de parada, assim como as unidades de integração modal compõe o subsistema de circulação, de responsabilidade do município.

Já a operação das linhas em si, de responsabilidade das empresas operadoras do sistema, está contida no subsistema de transporte coletivo.

O mesmo entendimento pode-se obter da leitura dos contratos firmados entre o município e as referidas empresas operadoras do sistema.

Dessa forma, na hipótese de se sancionar a presente proposta se estaria criando uma obrigação adicional para aquelas empresas, que por sua vez teriam direito ao ressarcimento dos valores gastos com a implantação de tais modificações, nos termos do art. 25 da Lei n.º 2.444/2003, e conforme dispõem os contratos acima mencionados.

Nesse cenário, o Poder Legislativo estaria indiretamente criando uma despesa não prevista para o Poder Executivo, em violação ao art. 73, inciso VI, da Lei Orgânica do município, assim como, estaria invadindo a competência do Chefe do Poder Executivo de organizar os serviços da Administração Pública Municipal, ofendendo o art. 73, inciso III.

Ou seja, resta clara a criação de despesa direta para o Poder Executivo na presente proposta, uma vez que o dinheiro para cobrir os gastos com a implementação do projeto será provido pelos cofres do município. É necessário que se observe que a criação de projetos que alterem as condições contratadas no sistema de transporte público deve ser custeada pelo Poder Público concedente e não pelo concessionário ou permissionário do serviço, já que as empresas contratadas para prestar tal serviço à população são remuneradas pela execução de seu serviço.

A proposta em estudo viola ainda as regras para regulação das atividades da iniciativa privada, a partir do ponto de vista do direito civil, que regula a vida do cidadão em sociedade. Neste ponto temos a violação ao disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal, que dispõe textualmente que legislar sobre matérias de direito civil é ato de competência exclusiva da União.

> Art. 22. Compete **privativamente** à União legislar sobre:
> **I - direito civil**, **comercial**, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
> *(grifos nossos)*

Observe-se que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento sólido no sentido de se respeitar essa competência privativa sobre a matéria:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. **Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos**. 3. Ação Direta julgada procedente.
(STF, Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, Processo ADI 4288, J. 29/06/2020, P. 13/08/2020)
*(grifos nossos)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 236/2002 EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE EQUIPARA, PARA EFEITO DE ACESSO AO BENEFÍCIO DA "GRATIFICAÇÃO DO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA", O CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO "LATO SENSU" OU "STRICTO SENSU" EM DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL AO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA- -GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da 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 diploma legislativo eventualmente editado**. Situação ocorrente na espécie, em que **o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública** (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). **A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical**. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes**. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Pre**cedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.
> (STF, Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Processo ADI 2743 / ES - ESPÍRITO SANTO, j. 01/08/2018, p.28/08/2018)
> *(grifos nossos)*

Conforme observado acima a implantação da proposta em análise implicaria em impacto econômico-financeiro sobre as operações das empresas concessionárias que poderia resultar na solicitação da majoração dos valores a serem repassados aos passageiros ou na obrigação do Poder Concedente em ressarcir às empresas operadoras do sistema.

Portanto, a eventual implantação de projeto de modificação nos terminais e pontos de parada do sistema de transporte de passageiros deveria ser precedida de estudos de impacto orçamentário e financeiro sobre os cofres municipais e sobre o próprio Sistema Municipal de Transporte Coletivo Urbano de Macaé.

Pelo exposto se verifica que há necessidade de aprofundamento no debate sobre o tema em comento e a realização de estudos de impacto econômico e orçamentário, para permitir a implantação do projeto em momento oportuno pelo Poder Executivo Municipal. Da mesma forma, faz-se necessária a apresentação de proposta de autoria do Chefe do Poder Executivo, autoridade competente para o ato.

Note-se ainda que o veto por inconstitucionalidade não representa uma mera faculdade, mas um dever indisponível do Chefe do Poder Executivo Municipal. Sua sanção, aderindo a um projeto de lei aprovado pela Casa Legislativa, que deveria ter sido de sua iniciativa, por mandamento constitucional, não supre a iniciativa nem sana o vício de inconstitucionalidade.

Assim, conclui-se pela impossibilidade de sanção integral do Projeto de Lei n.º L-009/2024, em função dos vícios de ordem insanável encontrados na proposta.

**Pelas razões expostas, no cumprimento do dever e no uso das atribuições que me são conferidas, por razões jurídicas e de conveniência administrativa VETO PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº L-009/2024, para excluir o § 2º do art. 1º e o art. 2º em conformidade com o disposto no Art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.**

GABINETE DO PREFEITO, em 09 de maio de 2024.

**WELBERTH PORTO DE REZENDE**
**PREFEITO**