Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Projeto de Lei nº: 14/2025

Autora: Vera. Brisa Bracchi

PARECER

EMENTA: CONSTITUCIONAL E PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI QUE INSTITUI GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO AOS DOMINGOS E FERIADOS. REQUISITO FORMAL. PROJETO DEFLAGRADO POR PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DE GRATUIDADE DE SERVIÇO PÚBLICO. CONTÉUDO NORMATIVO RELACIONADO À ORGANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 61, §1º, II, ALÍNEA "B", DA CF/88 E DO ART. 55, INCISOS VI E XI DA LOMN. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO EXECUTIVO. PRECEDENTES DO STF. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. AFRONTA AO ART. 113 DA ADCT APLICÁVEL A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. VÍCIO FORMAL CONFIGURADO. REQUISITO MATERIAL. TEXTO DO PROJETO QUE INVADE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E ADMINISTRATIVAS PRIVATIVAS DO EXECUTIVO. GRATUIDADE QUE

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

AFETA DIRETAMENTE O EQUILÍBRIO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. OFENSA AO ART. 37, INCISO XXI DA CF. ART. 130 DA LOMN QUE EXIGE PARA OS CASOS DE CONCESSÃO DE GRATUIDADE NO USO DOS SERVÇOS DE TRANSPORTE COLETIVO INDICAÇÃO DA FORMA DE PAGAMENTO. DISPOSITIVO DESRESPEITADO. INVIABILIDADE ECONÔMICA-ORÇAMENTÁRIA DO PROJETO. VÍCIO MATERIAL CONFIGURADO. PARECER PELA REJEIÇÃO DA PROPOSIÇÃO ANTE A SUA INCONSTITUCIONALIDADE.

I – RELATÓRIO:

Tratam-se os presentes autos de Projeto de Lei nº 14/2025, de autoria da Vera. Brisa Bracchi, que institui a gratuidade no transporte público coletivo do Município do Natal aos domingos e feriados.

Em sua justificativa de fls. 03/04, a autora do projeto argumenta, em síntese, que a gratuidade estimula uma maior mobilidade, com a exploração da cidade pelos munícipes, fomenta a integração social, provoca impacto social positivo e deixa as cidades mais inclusivas.

À fl. 06, consta certidão emitida pelo Departamento Legislativo informando a inexistência de proposição em tramitação ou já convertida em lei com conteúdo similar.

Por meio do despacho de fl. 07 este parlamentar, na condição de Presidente da CCJ, avocou a relatoria da matéria, na forma do art. 56, inciso IV do RICMN.

É o que importa relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

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 14/2025 institui, no âmbito municipal, a gratuidade do transporte público coletivo aos domingos e feriados.

Indiscutivelmente, como asseverou a autora do projeto que é uma das integrantes deste Colegiado, a medida legislativa possui impacto social. No entanto, como estamos no âmbito da Comissão de Justiça, a discussão ficará restrita ao exame da constitucionalidade e legalidade do projeto, como já dito, e sobre este ponto, antecipo, de logo, que a medida legislativa em epígrafe 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.

Em primeiro lugar, verificando-se que o projeto tem por objeto tornar gratuito o transporte público coletivo de passageiros aos domingos e feriados, é possível afirmar que a proposta legislativa compreende matéria que versa sobre os termos de contrato de concessão assinado entre o Executivo e empresa privada concessionária.

[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

No que diz respeito à espécie normativa, considerando o que dispõe o art. 166 do Regimento Interno, o qual preceitua que o projeto de lei ordinária 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. 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.

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 nos transportes coletivos públicos, 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.

Importante frisar que há diversas manifestações jurisprudenciais que consideram inconstitucional lei de inciativa parlamentar sobre transporte público, por

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

usurpação de atribuição exclusiva do Executivo. Registro que, entre essas manifestações, destaca-se a do Supremo Tribunal Federal. Confira:

> *"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)*

O Egrégio STF reconhece que a concessão de determinado benefício (gratuidade) ao usuário no acesso a serviços públicos (transporte público) implica interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, violando, assim, o princípio da separação entre os poderes. Vejamos o julgado:

> *"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-*

> *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*

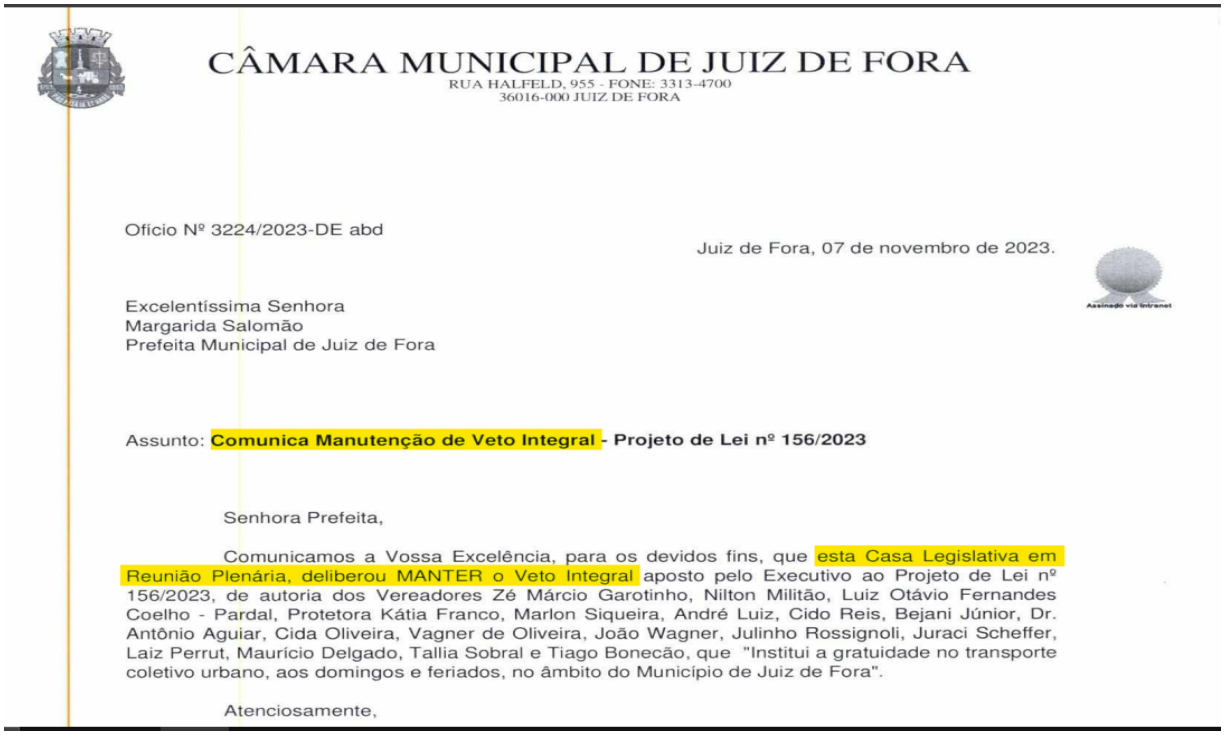
URBANO A IDOSOS MAIORES DE 60 ANOS DE IDADE - INICIATIVA PARLAMENTAR - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO CELEBRADO COM O MUNICÍPIO - APARENTE OFENSA AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES - AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO - VÍCIO FORMAL - TUTELA DE URGÊNCIA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

Destaco, ainda, que proposição similar foi apresentada na Câmara Municipal de Juiz de Fora/MG (PL nº 156/2023), contudo o projeto foi vetado e teve seu veto mantido por aquela Casa Legislativa, conforme se observa do ofício abaixo:



CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA
RUA HALFELD, 955 - FONE: 3313-4700
36016-000 JUIZ DE FORA

Ofício Nº 3224/2023-DE abd

Juiz de Fora, 07 de novembro de 2023.

Excelentíssima Senhora
Margarida Salomão
Prefeita Municipal de Juiz de Fora

Assunto: **Comunica Manutenção de Veto Integral - Projeto de Lei nº 156/2023**

Senhora Prefeita,

Comunicamos a Vossa Excelência, para os devidos fins, que esta Casa Legislativa em Reunião Plenária, deliberou MANTER o Veto Integral aposto pelo Executivo ao Projeto de Lei nº 156/2023, de autoria dos Vereadores Zé Márcio Garotinho, Nilton Militão, Luiz Otávio Fernandes Coelho - Pardal, Protetora Kátia Franco, Marlon Siqueira, André Luiz, Cido Reis, Bejani Júnior, Dr. Antônio Aguiar, Cida Oliveira, Vagner de Oliveira, João Wagner, Julinho Rossignoli, Juraci Scheffer, Laiz Perrut, Maurício Delgado, Tallia Sobral e Tiago Bonecão, que "Institui a gratuidade no transporte coletivo urbano, aos domingos e feriados, no âmbito do Município de Juiz de Fora".

Atenciosamente,



câmara transparente e digital — CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

Lista Proposições

Exportar Excel

Filtrar Foi encontrada 1 ocorrência

Projeto	Ano	Tipo	Autor	Ementa	Situação
156	2023	Projeto de Lei	Zé Márcio-Garotinho, André Luiz Vieira, Dr. Antônio Aguiar, Cida Oliveira, Cido Reis, Bejani Júnior, Vagner de Oliveira, João Wagner Antoniol, Julinho Rossignoli, Juraci Scheffer, Kátia Franco, Laiz Perrut, Luiz Otávio Fernandes Coelho - Pardal, Marlon Siqueira, Maurício Delgado, Nilton Militão, Tallia Sobral, Tiago Bonecão	Institui a gratuidade no transporte coletivo urbano, aos domingos e feriados, no âmbito do Município de Juiz de Fora.	Arquivada

Diante disso, após a análise das questões relativas à espécie normativa, à competência e à iniciativa do projeto em questão, onde se verifica ocorrer, neste último quesito, vício formal insuperável, passamos agora a examinar o aspecto material da proposição.

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

Do ponto de vista material, em consonância com o vício formal subjetivo já identificado, entendemos que, embora este projeto de lei tenha uma finalidade louvável, seu conteúdo padece de vício material de inconstitucionalidade, pois viola o princípio da separação entre os poderes consagrado nos arts. 2º da CF e 16 da Lei Orgânica do Município. E isso ocorre porque o projeto invade competências legislativas e administrativas que são, privativamente, atribuídas ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

Além disso, cabe destacar que, ao se permitir tal benefício 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*:

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

"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 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)

Acrescento, por fim, que o art. 130 da Lei Orgânica do Município de Natal, o qual estabelece que a concessão de qualquer gratuidade ou benefício no uso dos serviços de transporte coletivo depende de lei, a qual deve especificar a fonte de custeio e a forma de pagamento, também foi desrespeitado.

Isso ocorre porque a proposição não detalhou a forma de pagamento aos prestadores de serviços de transporte em relação às despesas com a gratuidade, o que compromete a viabilidade econômica e orçamentária do projeto.

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

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

III – <u>VOTO</u>:

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

Encaminhem-se os autos ao Departamento Legislativo para as formalidades do §4º do art. 71 do RICMN.

É como voto.

Natal/RN, 28 de março de 2025.

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