RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 178/2026

PROJETO DE LEI Nº 178/2026 QUE INSTITUI GRATUIDADE TEMPORÁRIA NO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO PARA PAIS OU RESPONSÁVEIS DE ALUNOS DA REDE MUNICIPAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA E IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES ADMINISTRATIVAS AO PODER EXECUTIVO. AFRONTA À SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA. VÍCIO DE INICIATIVA. PARECER PELA REJEIÇÃO DA MATÉRIA.

PROPONENTE: VEREADOR JOÃO BATISTA TORRES

RELATOR: VEREADOR FÚLVIO SAULO

I- RELATÓRIO

O projeto de Lei nº 178/2026, de autoria do vereador João Batista Torres, tem por visa instituir gratuidade temporária no sistema de transporte público coletivo do Município de Natal para pais ou responsáveis legais de crianças de zero a seis anos matriculadas na rede municipal, quando a unidade escolar estiver localizada fora da comunidade de residência.

Consta, nos autos, informações de que nesta Casa Legislativa não tramita ou tramitou projeto de lei com matéria similar (fl.08).

O projeto de lei de iniciativa parlamentar foi encaminhado à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para análise de sua constitucionalidade, legalidade e juridicidade.

Os autos foram encaminhados a este Vereador para relatoria.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL.



Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final- CLJR, nos termos do artigo 72, I do Regimento Interno emitir parecer quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de todas as proposições que tramitam na Casa Legislativa.

Deve a CLJR examinar a competência legislativa do projeto de lei, se está em consonância com a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município (artigo 72, I, Regimento Interno; arts. 5º da Lei Orgânica de Natal/RN).

Cabe, ainda, à comissão verificar se o autor do projeto de lei é legitimado para tratar da matéria da propositura e se não usurpa iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal ou de outros entes federativos, conforme dispõe o artigo 39, § 1º e 2º da Lei Orgânica Municipal.

Ainda que o projeto de lei esteja juridicamente adequado, deve a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final zelar pela boa técnica legislativa, verificando clareza, precisão, estruturação e organização lógica do texto, combatendo termos vagos, contradições e ambiguidades, uma vez que projetos mal redigidos podem ter sua tramitação prejudicada (art. 72, I do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Natal/RN).

II.2 – VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROPOSIÇÃO PARLAMENTAR QUE IMPÕE OBIRGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

A proposição tem por finalidade instituir política pública de gratuidade tarifária no transporte coletivo urbano, ampliando o benefício atualmente existente para estudantes, de modo a alcançar seus responsáveis legais.

O projeto não apenas estabelece diretrizes, mas cria benefício concreto, com impacto direto na prestação do serviço público de transporte e na estrutura financeira do sistema.

Nos termos do artigo 30, I e II da Constituição Federal, os vereadores têm legitimidade para propor leis que tratem de assuntos de interesse local ou que visem suplementar normas federais e estaduais.

> *Art. 30. Compete aos Municípios:*
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
> *II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

A Lei Orgânica do Município de Natal, em seu artigo 5º, §1º, I, reconhece a competência privativa do Município para legislar sobre matéria de interesse local.

> *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;*
> *(...)*

Ademais, o artigo 130 da Lei Orgânica de Natal dispõe que:

> *Art. 130. A concessão de qualquer gratuidade ou de benecio na ulização dos serviços de transporte colevo depende de lei, na qual seja indicada a fonte de custeio e a forma de pagamento, excetuando-se as já existentes até a data de publicação desta lei e as nelas constantes.*

A política tarifária do transporte público municipal insere-se, de fato, no âmbito da competência do Município.

Por outro lado, é pacífico que o vereador não possui competência para interferir diretamente na gestão administrativa, sobretudo quando se trata de matéria que envolve impacto financeiro ou execução de serviços públicos, nos termos do art. 2º e 61 da Constituição Federal (princípio da separação dos poderes e competência privativa do chefe do Executivo para dispor sobre a organização e funcionamento da administração pública).

A jurisprudência é clara ao admitir que o Parlamento pode sim sugerir programas, instituir diretrizes e reconhecer direitos, desde que isso não implique em execução forçada e imediata pelo Executivo ou implique as gastos ao Poder Público sem qualquer análise de impacto financeiro.

O artigo 2º da Constituição Federal e o artigo 16 da Lei Orgânica do Município de Natal/RN consagram a independência e harmonia entre os Poderes – princípio da separação de poderes, estabelecendo a autonomia e a independência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, cada qual com funções típicas e competências próprias. Embora sejam independentes, os poderes são também harmônicos entre si, devendo cooperar para a efetivação dos direitos fundamentais e o funcionamento regular das instituições públicas.

A função típica do Poder Legislativo é elaborar leis, isto é, normas abstratas gerais e obrigatórias de conduta, já ao Poder Executivo é a de praticar atos concretos de administração. Em estudo sobre a matéria, Hely Lopes Meirelles esclarece:

> *Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concreto de administração. Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo prevê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normais gerais, o prefeito as*



> *aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido a Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, paramentos, recebimentos, entendimento verbas ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o que mais se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das lei que elaborar os atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito normas gerais da Administração sem chegar à prática administrativa. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, p. 618-620)*

De um modo geral ao Poder Legislativo não cabe prover situação concretas para seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Poder Executivo ou suprimindo a discricionaridade do Gestor Público, o Poder Legislativo praticará ilegalidade.

O projeto apresentado pelo Vereador traduz uma preocupação legítima por envolver simultaneamente política educacional, mobilidade urbana e inclusão social, áreas tradicionalmente inseridas no âmbito de atuação municipal. No entanto, apesar da relevância inquestionável da matéria e da sua consonância com os princípios constitucionais, é preciso reconhecer que a gratuidade ou benefícios tarifários no transporte coletivo interferem diretamente no equilíbrio econômico-financeiro das concessões, matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo.

Sobre o tema, o Ministro Dias Toffoli do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 1.434.207/MG em 31 de maio de 2023, assim defendeu com base nos julgados abaixo:

> *“Em mais de uma ocasião, a Suprema Corte entendeu que lei de iniciativa parlamentar que concede benefício tarifário no acesso ao serviço público concedido fere o princípio da separação de poderes, por constituir interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo.”*
> *(...)*
> ---
>
> *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.

2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com a concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). – grifo nosso -

3. Agravo regimental não provido" (ARE nº 929.591AgR/PR, Segunda Turma, de ***minha relatoria****, DJe de 27/10/17)".*

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADI ESTADUAL. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE COLETIVO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE



> *FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.*
> *(...) É inconstitucional a Lei Municipal de Lins 5.394, de 2 de julho de 2010, que institui hipótese de isenção de tarifa no transporte coletivo local, por vício de iniciativa. Ademais, tal proceder configura violação da independência e harmonia dos poderes, bem como criação de despesa sem previsão de recursos. Violação dos arts. 2º e 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do princípio da simetria e „ex vi "dos arts. 5º, 25 e 47, XVIII, e 144 da Constituição Estadual. (RE nº 728.783/SP, decisão monocrática, Rel. Min.* ***Cármen Lúcia****, DJe de 03/06/16)*

O STF destacou, ainda, que a criação de benefícios tarifários sem a indicação da fonte de custeio ou a previsão de compensação financeira agrava o vício de iniciativa e afronta a harmonia entre os poderes, sendo reiterado que somente o Executivo pode propor leis que impactem a organização administrativa e financeira dos serviços públicos concedidos.

II3. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CARÁTER INSANÁVEL. EVENTUAL SANÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO. NÃO CONVALIDAÇÃO.

A inobservância da reserva de iniciativa configura vício de inconstitucionalidade formal, de caráter insanável, que não se convalida sequer mediante eventual sanção do Chefe do Executivo, conforme entendimento cristalizado do Pretório Excelso:

> ***STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.*** *LEI Nº 11.446/2000 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PARTICIPAÇÃO DE SERVIDORES E EX-SERVIDORES NA COMPOSIÇÃO DA DIREÇÃO DA COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA (CEEE) . VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OFENSA AO ART. 7º, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL . DESRESPEITO À NORMATIVIDADE FEDERAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.* ***1. Formalmente, a norma impugnada padece de vício consubstanciado na inobservância do disposto na alínea e do inciso II do § 1º do art . 61 da Constituição Federal, a qual, em sua***



redação original, assegurava ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de projeto de lei para dispor sobre a organização, a estrutura e as atribuições de seus órgãos e entidades. 2. As normas relativas ao processo legislativo, notadamente aquelas que concernem à iniciativa legislativa, são de observância obrigatória por estados, Distrito Federal e municípios, por força do princípio da simetria. Ademais, a inobservância da iniciativa para deflagrar o processo legislativo acarreta inconstitucionalidade formal, a qual não pode ser convalidada sequer mediante sanção do chefe do Executivo . Precedentes. *(...)(STF - ADI: 2296 RS, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 04/10/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/12/2021). (Grifo nosso).*

STF. *AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.* ***INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE EMENDA PARLAMENTAR. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.*** *REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO .* ***COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE DESPESAS.*** *REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279/STF . SÚMULA VINCULANTE 37. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. II - Inconstitucionalidade formal . Emenda parlamentar que dispõe sobre remuneração e demissão de servidor público. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. (...) (STF - RE: 1472668 RJ, Relator.: Min . CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 17/06/2024, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-06-2024 PUBLIC 20-06-2024). (Grifo nosso).*



"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****". (STF, Pleno, Adin n.º 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov 1997, p. 62.216, apud Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.098). (Grifo nosso).*

"A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. *A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF" (ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, Plenário, DJ de 9-2-2007.) (Ainda, no mesmo sentido: ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 30- 6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011). (Grifo nosso).*

Assim, embora louvável a finalidade social da proposição, como já defendido, a inobservância das normas constitucionais e orgânicas que regulam o processo legislativo e a repartição de competências impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade formal da matéria.

III – DA POSSIBILIDADE DE INDICAÇÃO LEGISLATIVA.

Embora o Projeto de Lei nº 178/2026 padeça de vício formal de iniciativa, por tratar de matéria que impõe obrigações administrativas ao Poder Executivo, o que configura ofensa ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88) e à reserva de iniciativa (art. 61, §1º, II, da CF/88, aplicado por simetria aos municípios), não se pode ignorar o mérito e a relevância social da proposta.

Nesse contexto, é plenamente possível e recomendável que o conteúdo da proposição seja reapresentado sob a forma de **Indicação Legislativa**, instrumento formal e

legítimo previsto no **Regimento Interno da Câmara Municipal de Natal**, utilizado pelos vereadores para **sugerir ao Chefe do Poder Executivo a adoção de providências de interesse público**, inclusive a apresentação de projetos de lei de sua competência privativa (cf. art.196, do Regimento Interno).

A Indicação, por seu caráter não impositivo, não invade a esfera de atuação administrativa do Executivo, mas contribui para a efetivação de direitos sociais e o aprimoramento da gestão pública, sem violar a harmonia entre os poderes. Trata-se, portanto, de uma via adequada para dar prosseguimento à discussão da matéria, respeitando os limites constitucionais e regimentais da atividade legislativa.

Portanto, recomenda-se que o autor, caso deseje dar prosseguimento ao conteúdo da proposição, **apresente indicação legislativa dirigida ao Chefe do Poder Executivo Municipal**, solicitando o envio de projeto de lei específica ou a adoção de regulamentação interna sobre a política tarifária do transporte público municipal nos dias de pleito eleitoral.

IV – CONCLUSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA À RESERVA DE INICIATIVA, À SEPARAÇÃO DOS PODERES. PARECER PELA REJEIÇÃO DA MATÉRIA.

Diante de todo o exposto, considerando os limites da competência parlamentar fixados na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município de Natal, além do entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, **voto pela REJEIÇÃO da matéria**.

É o parecer.

Sala das Comissões, Câmara Municipal de Natal, 22 de abril de 2026.

.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa

Vereador Relator - CLJRF