



Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

Telefone: (51) 3220-4299 - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

PARECER Nº
PROCESSO Nº 004.00053/2020-89
INTERESSADO:

PARECER Nº

PROCESSO Nº: 004.00053/2020-89

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Altera o inc. II do art. 3º da Lei nº 9.229, de 9 de outubro de 2003, alterada pela Lei nº 11.110, de 11 de agosto de 2011, e altera o parágrafo único do art. 16 e o *caput* do art. 17 da Lei nº 8.133, de 12 de janeiro de 1998, e alterações posteriores, modificando critérios para as tarifas do transporte seletivo por lotação no sistema de transporte público da cidade de Porto Alegre.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do Vereador Felipe Camozzato, bem como a emenda nº 1, de autoria do Vereador João Carlos Nedel.

O Projeto visa alterar o inc. II do art. 3º da Lei nº 9.229, de 9 de outubro de 2003, alterada pela Lei nº 11.110, de 11 de agosto de 2011, e altera o parágrafo único do art. 16 e o *caput* do art. 17 da Lei nº 8.133, de 12 de janeiro de 1998, e alterações posteriores, modificando critérios para as tarifas do transporte seletivo por lotação no sistema de transporte público da cidade de Porto Alegre.

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio ao projeto, apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria ante a inconstitucionalidade por vício de iniciativa; por violação ao princípio da separação dos poderes, bem como por inconstitucionalidade decorrente da eventual interferência ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de delegação de transporte de passageiros por lotação.

O vereador autor da proposição contestou o parecer prévio supracitado, às fls. 14/17, na qual refutou os apontamentos de inconstitucionalidade do PLL alegando que a proposição não invade a competência do Executivo, mas apenas retira, de tal Poder, a possibilidade de fixação da tarifa do serviço de transporte por lotação, passando-

a para os operadores do serviço, visto que são os que têm maior acesso aos custos envolvidos nesse modal de transporte.

Além disso, aduz que o art. 144, da Lei Orgânica Municipal, ao estabelecer que qualquer alteração no transporte coletivo depende de aprovação prévia do Poder Executivo, não estipula, contudo, a competência privativa do Prefeito para iniciativa de leis que tratam de transporte público.

Contesta, ainda, o argumento da Procuradoria deste Parlamento, que indicou inconstitucionalidade por interferência no equilíbrio econômico-financeiro, ao aduzir que não se sustenta tal entendimento porque exatamente o que o projeto visa é transferir aos operadores do sistema a definição do valor da tarifa, bem como porque não há concorrência entre as linhas.

Quanto a Emenda nº 1, esta visa alterar o inciso II, do art. 3º da Lei nº 9.229/03, para estabelecer que a tarifa do serviço seletivo de lotação será reajustada simultaneamente do serviço convencional e deverá ser fixada entre os limites de 1,2 e 1,5 vezes a tarifa do ônibus. Atualmente, diga-se, tal dispositivo estabelece que a tarifa da lotação deve ficar entre 1,4 e 1,5 da tarifa do ônibus.

É o relatório, sucinto.

De início, cumpre frisar que tanto o PLL quanto a Emenda nº 1 apresentados, devem ser examinados pela CCJ, por força do artigo 36, inciso I, alínea “a”, do Regimento da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

As proposições encontram guarida, sob seu aspecto formal, no artigo 101, do Regimento desta Casa e na Lei Complementar nº 95/1998 e suas respectivas alterações.

O PLL tem por escopo estabelecer que a tarifa do serviço de transporte seletivo por lotação deixe de ter sua tarifa determinada de forma linear, independentemente do seu itinerário, para que seja flexibilizada conforme o seu percurso, a fim de dar maior competitividade a este modal de transporte público. Além disso, visa retirar do Executivo Municipal a competência de fixar a tarifa do serviço, passando a definição para os consórcios que operam o serviço de lotação ou, na sua falta, pela Associação dos Transportadores de Passageiros por Lotação de Porto Alegre (ATL), garantindo, contudo, que a tarifa será superior à do transporte coletivo por ônibus.

O transporte público de passageiros é considerado como serviço público de caráter essencial, cujo entendimento está expressamente consignado na Lei nº 8.133/98, que dispõe sobre o Sistema de Transporte e Circulação no Município de Porto Alegre, no qual o serviço de transporte público seletivo por lotação está inserido por força do art. 14, inciso II, alínea “b”.

Aliás, tal modal de transporte público de passageiros é definido pelo art. 17, do referido Diploma Legal, como “o transporte de passageiros exclusivamente sentados, executado por veículos de apenas 1 (uma) porta, dotados de poltronas do tipo rodoviário, com capacidade máxima para 25 (vinte e cinco) lugares, a ser definida pelo órgão gestor, prestado mediante pagamento individualizado, com itinerários e tarifa fixados pelo Município de Porto Alegre, conforme especificações e requisitos a serem estabelecidos na legislação específica do modal.”

Calha salientar também a Lei nº 9.229/03, que estabelece os critérios para os serviços de transporte por lotação e seletivo, suas tarifas e inserção no Sistema de Transporte Público de Porto Alegre, na qual destacamos o art. 3º, inciso II, que estipula que a tarifa da lotação deve estar relacionada com o valor cobrado pelo transporte coletivo por ônibus, na faixa entre 1,4 e 1,5 da tarifa do ônibus.

Feita esta contextualização, passamos à análise das proposições, ressaltando que, no procedimento de controle de constitucionalidade e legalidade no âmbito do processo legislativo municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade de um projeto de lei sobre três perspectivas elementares: i) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Municípios; ii) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico constitucional;

iii) a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

Ao analisar o projeto de lei, no que toca à competência desta Comissão de Constituição e Justiça, verifica-se que o mesmo não se enquadra nas autorizações para ter a iniciativa de proposições franqueadas a este Parlamento, visto que se trata de atividade tipicamente administrativa de competência do Prefeito Municipal. Nesse sentido, o projeto em comento padece de vícios insanáveis de inconstitucionalidade que impedem a sua tramitação, em especial a violação ao postulado da separação dos poderes, consagrado no artigo 2º da CF/88.

Na hipótese, resta claro que o PLL interfere na gestão do sistema de transporte público local e, portanto, nas atribuições privativas do Chefe do Executivo, relacionadas à gestão dos serviços públicos. Ao buscar alterar a sistemática de fixação da tarifa do serviço de transporte por lotação, trata matéria cuja iniciativa legislativa incumbe ao Prefeito Municipal, visto que de natureza eminentemente administrativa.

Nesse sentido, não há espaço para a iniciativa legislativa parlamentar, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea “d”, e do artigo 82, incisos II, III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, caput, da referida Carta, bem como o art. 94, inciso IV, da Lei Orgânica de Porto Alegre, incumbe ao Prefeito, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da administração municipal.

Sabidamente, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para a elaboração das proposições aqui em discussão, que transpõe, no caso em exame, ao Prefeito Municipal, é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal.

Deve-se atentar que *“as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.”* (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

Por outro lado, resta claro que o PLL em estudo interfere na gestão do sistema de transporte público local e, portanto, nas atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo, relacionadas à gestão dos serviços públicos.

Nesse cenário, resta demonstrado que as proposições violam o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consagrado no art. 2º, da Carta Republicana de 1988, e insculpido no artigo 10 da nossa Constituição Estadual.

Nesse sentido, cabe colacionar julgados do Órgão Especial do nosso TJRS, em casos similares:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.570, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE BAGÉ, QUE DÁ NOVA REDAÇÃO AO ART. 18 DA LEI MUNICIPAL Nº 4.522/2007, QUE DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS NA CIDADE DE BAGÉ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DELIBERAÇÃO E FIXAÇÃO DA TARIFA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei nº 5.570/2015, do Município de Bagé, de iniciativa do Poder Legislativo, atribuiu à Câmara Municipal de Vereadores a competência para deliberar e fixar a tarifa do transporte coletivo urbano de passageiros da cidade de Bagé. O Poder Legislativo imiscuiu-se na organização e funcionamento da Administração, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Unânime. (Ação

Direta de Inconstitucionalidade nº 70068885250, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 18.07.2016) (grifei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 2.479/1995. MUNICÍPIO DE VIAMÃO. LEI QUE DISPÕE SOBRE OS REAJUSTES DE TARIFAS DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. VÍCIO MATERIAL.

É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que regulamenta o procedimento dos reajustes de tarifas no transporte coletivo urbano.

Competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, a teor do artigo 60, inciso II, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder, o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes.

Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito, não apenas incorre em inconstitucionalidade formal propriamente dita, por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que incorre também em flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. Afronta que se caracteriza, na espécie, quando, pretendendo se substituir ao Executivo na gestão de contratos administrativos celebrados, o Poder Legislativo, mediante a lei questionada, impõe a submissão à sua homologação de reajuste nas tarifas do transporte coletivo que exceda ao índice de inflação. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70076240332, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 27.08.2018) (Grifei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE VIAMÃO. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Municipal que dispõe sobre o reajuste das tarifas de transporte coletivo municipal, por se tratar de matéria cuja competência privativa para legislar é da Administração. Competência exclusiva do Chefe do Executivo. Violação ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053605838, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 27/05/2013) (Grifei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. É inconstitucional a Lei nº 4.063/2008, do Município de Taquara, de iniciativa do Poder Legislativo, a qual dispõe sobre a organização e o funcionamento da administração pública, ao alterar dispositivos da Lei nº 4.030/2008, instituindo o micro-ônibus como veículo de transporte coletivo, isentando do pagamento da tarifa de transporte por ônibus o menor de 6 (seis) anos de idade e o maior de 60 (sessenta), bem como submetendo a referendo do Poder Legislativo as planilhas de custos e demais documentos do transporte coletivo, quando houver solicitação de alteração de tarifas. Tudo, por vício de origem e, assim, com afronta aos artigos 8º, 10 e 82, VII, da Constituição Estadual, pois se trata de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70026269415, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em 09/03/2009).

Deve ser ressaltado que esse entendimento harmoniza-se com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de serem inconstitucionais as leis de iniciativa do Poder Legislativo que altere normas sobre a tarifa do serviço público concedido, em virtude de que, nesses casos, a matéria está reservada ao Poder Executivo, senão vejamos:

“Agravamento regimental no recurso extraordinário com agravamento. 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 as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da [Constituição Federal](#))**. 3. Agravamento regimental não provido. (ARE 929.591-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 27.10.2017)

Resta claro que a matéria em estudo se insere dentre aquelas de iniciativa reservada, exclusivamente, ao Chefe do Executivo Municipal para a elaboração e definição do valor a ser cobrado pela tarifa, sendo que o PLL afronta ao princípio da harmonia entre os poderes quando o Poder Legislativo pretende repassar aos operadores do serviço, em substituição ao Executivo, na gestão dos contratos administrativos que delegam a realização de serviços públicos.

Nesse sentido, colaciono o seguinte julgado do STF, a saber:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Arguição de inconstitucionalidade da Lei 11.462, de 17.04.2000, do Estado do Rio Grande do Sul. Pedido de liminar. -Plausibilidade jurídica da arguição de inconstitucionalidade com base na alegação de afronta aos artigos 175, "caput", e parágrafo único, I, III e V, e 37, XXI, todos da Constituição Federal, porquanto Lei estadual, máxime quando diz respeito à concessão de serviço público federal e municipal, como ocorre no caso, não pode alterar as condições da relação contratual entre o poder concedente e os concessionários sem causar descompasso entre a tarifa e a obrigação de manter serviço adequado em favor dos usuários. - Caracterização, por outro lado, do "periculum in mora". Liminar deferida, para suspender, "ex nunc", a eficácia da Lei nº 11.462, de 17.04.2000, do Estado do Rio Grande do Sul.” (STF; ADI 2299 MC/RS; Rel. Min. MOREIRA ALVES).

Dessa indevida interferência, outrossim, emergente o risco de desequilíbrio no relacionamento do ente público municipal com as empresas prestadoras do serviço de transporte público, atrelando-se, pois, com a questão formal do vício de iniciativa, o aspecto material da quebra não apenas da autonomia e independência do Executivo, senão que também do equilíbrio contratual que lhe cabe, com exclusividade, gerir.

A interferência que pode levar ao desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos não se revela apenas ao modal de transporte seletivo por lotação, senão para todo o sistema de transporte público de Porto Alegre. Não desconheço que há em outras cidades a flexibilização da tarifa do transporte coletivo, seja no modal ônibus, como em Curitiba, seja no metrô de São Paulo, mas tal benefício tarifário se dá em determinados horários e é determinado pelo Executivo, como ocorre em Curitiba.

Em nossa cidade, o valor da tarifa da lotação, nos termos do art. 3º, inciso II, da Lei nº 9.229/03, é estabelecido a partir da tarifa do ônibus, num valor entre 1,4 e 1,5 vezes acima deste. Pelo PLL, há alteração para que o valor seja fixado pelos operadores do sistema, que se daria em razão do itinerário das linhas, bem como fixar que o patamar mínimo da tarifa da lotação seja um valor superior ao do ônibus, o que pode levar, a título de argumentação, que o valor tarifário da lotação seja ínfimo em relação à tarifa do ônibus, como por exemplo, R\$ 0,01 (um centavo) ou R\$

0,05 (cinco centavos). Esta excessiva liberdade aos operadores obviamente causaria um desequilíbrio econômico-financeiro ao transporte coletivo por ônibus, que já passa por dificuldades, assim como todo o sistema de transporte público municipal, em virtude da concorrência com o transporte privado de passageiros por aplicativos.

Embora esteja maculado por vícios insanáveis de inconstitucionalidade, o PLL traz à baila uma importante discussão para o Poder Público, da qual não poderá se afastar por muito tempo, ou seja, para que se atente para o sistema de transporte de passageiros e a mobilidade urbana como um todo.

Quanto à emenda nº 1, a mesma possui os mesmos óbices jurídicos para a sua tramitação que apontei acima.

Diante do exposto, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e da Emenda nº 1.



Documento assinado eletronicamente por **Pablo Fraga Mendes Ribeiro, Vereador**, em 02/08/2020, às 15:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0156154** e o código CRC **C1DA0B06**.



Câmara Municipal de Porto Alegre

Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

CNPJ: 89.522.437/0001-07

Telefone: (51) 3220-4344 - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

CERTIDÃO

CERTIFICO que o **Parecer nº 116/20– CCJ** contido no doc 0156154 (SEI nº 004.00053/2020-89 – Proc. nº 0129/19 - PLL nº 063), de autoria do vereador Mendes Ribeiro, foi **APROVADO** durante Reunião Ordinária da Comissão de Constituição e Justiça, realizada pelo Sistema de Deliberação Remota no dia **04 de agosto de 2020**, tendo obtido **07** votos FAVORÁVEIS e **00** votos CONTRÁRIOS, conforme Relatório de Votação abaixo:
CONCLUSÃO DO PARECER: Pela existência de óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e da Emenda nº 01.

Vereador Cassio Trogildo – Presidente: **FAVORÁVEL**

Vereador Mendes Ribeiro – Vice-Presidente: **FAVORÁVEL**

Vereador Adeli Sell: **FAVORÁVEL**

Vereador Cláudio Janta: **FAVORÁVEL**

Vereador Márcio Bins Ely: **FAVORÁVEL, COM RESTRIÇÕES**

Vereador Mauro Pinheiro: **FAVORÁVEL**

Vereador Ricardo Gomes: **FAVORÁVEL**



Documento assinado eletronicamente por **Lisie Ane dos Santos, Assistente Legislativo IV**, em 04/08/2020, às 10:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0156597** e o código CRC **0657A26D**.