



Porto Alegre, 2 de julho de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 16151/2021.

I. A Câmara Municipal de Carazinho formula consulta, ao IGAM, solicitando Orientação “a respeito da legalidade, iniciativa, e constitucionalidade do Projeto de Lei Protocolo nº: 31928, de 2021, de iniciativa, que “Dispõe sobre a implantação de sistema de segurança baseado em vídeo monitoramento no interior dos veículos do transporte coletivo urbano”.

II. A matéria tratada no Projeto de Lei presentemente analisado encontra amparo para o município legislar naquilo que assinala o art. 30, I e V, da Constituição Federal, que diz que Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial, respectivamente.

No entanto resta verificar a legitimidade de vereador para propô-la no âmbito local.

Sabe-se que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Ag. REsp nº 898.911/RJ, em regime de Repercussão Geral, definiu a tese (nº 917) de que “Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”.

A referida decisão, cabe observar, segue a linha do que é estabelecido no art. 61, § 1º da Constituição Federal, rol de matérias que são privativas do Presidente da República, disposta simetricamente no art. 29 da LOM.

Contudo, o que se verifica da norma projetada, de edição parlamentar, é que esta extrapola desta autorização conferida pelo Tema nº 917, aos vereadores, e evidentemente, trata de tema afeto aos serviços públicos, ingressando, portanto, na esfera de competência privativa do chefe do Poder Executivo, violando, ademais, o princípio da separação e harmonia dos Poderes.

Para fins elucidativos, segundo ensina Ives Gandra Martins “sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a





este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade”¹.

Nesse sentido, ainda, é oportuno colar excerto do voto da Desa. Ana Paula Dalbosco, relatora nos autos da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade Nº 70068794577², julgada pelo Tribunal de Justiça do RS, veja-se:

“Conclui-se que, em matéria de serviços públicos e organização da Administração, ao chefe do Executivo é assegurada a primeira palavra em termos de iniciativa legislativa: ao assim fazê-lo, a Constituição assegura que não será ele surpreendido por desequilíbrios, disfuncionalidades e inconveniências ao seu juízo legítimo de discricionariedade política.

No caso, portanto, houve efetiva invasão de competência legislativa ao se editar a lei, o que conduz ao reconhecimento de sua inconstitucionalidade, conforme reiteradamente decidido por esta Corte Especial em casos análogos.”³

A medida, como se vislumbra do voto acima transcrito, ainda, afeta o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes com Administração Pública e influenciam no valor final da tarifa a ser suportada pelos usuários.

Esse ponto foi bem salientado na Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064277296, em que foi relator Eugênio Facchini Neto, veja-se:

“Primeiro, porque compete, de forma exclusiva e privativa, ao Chefe do Poder Executivo local dispor sobre o serviço de transporte público local. A norma impugnada afronta, assim, os artigos 8º, 10, 60, II, “d”, 82, II, III e VII, todos da Constituição Estadual [...]. **Segundo, porque tais exigências (embora louváveis na medida em que visam proporcionar maior conforto térmico à população), afetam o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes, influenciam o valor final da tarifa a ser suportada pelos usuários**”⁴

Portanto, tem-se por inconstitucional a proposição, posto que a tarefa é, por força constitucional (art. 61, §1º da CF), exclusiva do chefe do Poder Executivo, veja:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALVORADA. LEI MUNICIPAL Nº 3.148/2017, DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES, VISANDO À ALTERAÇÃO, CRIAÇÃO OU REDUÇÃO DE HORÁRIOS E ITINERÁRIOS NO

¹ (Comentários à Constituição do Brasil, 4º vol. Tomo I, 3ª ed, atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002.)

² Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI 2.901/2016. VÍCIO DE INICIATIVA. PADRONIZAÇÃO DOS PONTOS DE PARADAS DE ÔNIBUS MUNICIPAIS. (...) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068794577, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 26/09/2016)

³ Ver, ainda, nesse sentido: (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076484294, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 23/04/2018)

⁴ (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064277296, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 21/09/2015)





TRANSPORTE COLETIVO DO MUNICÍPIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO TAMBÉM À SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, 60, II, D, 82, III E VII DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076484294, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 23/04/2018)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE OBRIGA AS PERMISSONÁRIAS DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO, NA RENOVAÇÃO OU AUMENTO DA FROTA, UTILIZAREM SISTEMA DE AR REFRIGERADO. Tem-se invasão direta nas condições do contrato de permissão do serviço público de transporte no Município de Viamão, **lei de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre obrigação de utilização de sistema de ar refrigerado na renovação ou aumento da frota. Implica invasão de competência privativa do chefe do Poder Executivo**, lei de iniciativa de Vereador que obriga os permissionários do serviço público de transporte coletivo a instalarem sistema de ar refrigerado (art. 60, II, d da CF e 82, II e VII da CE). Ofende, também, a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º). Precedentes do STF e desta Corte. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053360004, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 19/08/2013) (Grifo nosso).

Não se perca de vista, ainda, que no mesmo sentido é o entendimento firmado pela Egrégia Corte de Justiça de SP, ao julgar casos análogos, em que lei de iniciativa parlamentar objetivava disciplinar a forma de prestação de serviço de transporte público:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.806, de 25 de setembro de 2000, que proíbe a instalação de catracas eletrônicas nos ônibus destinados ao transporte coletivo urbano de Mogi Guaçu. VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de autoria parlamentar, que ao disciplinar a **forma de prestação de serviço de transporte (proibindo a instalação de catracas eletrônica nos veículos) avança sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, especificamente sobre serviços públicos, ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo**, daí a inconstitucionalidade da norma por ofensa não só das disposições dos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Estadual, mas também do artigo 117, pelo risco de interferência no equilíbrio econômico do contrato de concessão. Norma impugnada, ademais, que ao autorizar a cassação da concessão ou permissão, em caso de descumprimento da norma, institui forma de extinção do contrato não prevista na Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos). Caracterização, nesse caso, de ofensa à disposição do artigo 22, inciso XXVII, da





Constituição da República, que confere à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2255449-95.2018.8.26.0000; Relator(a): Ferreira Rodrigues; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 10/04/2019; Data de publicação: 12/04/2019; Data de registro: 12/04/2019). (Grifo nosso).

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - lei municipal de iniciativa de vereador que dispôs sobre **colocação de catracas em veículos de transporte coletivo** - veto do Prefeito rejeitado pela edilidade local - violação dos arts. 5º e 144 da Constituição do Estado - ação procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0101579-60.2001.8.26.0000; Relator(a): Ruy Camilo; Comarca: Comarca não informada; Órgão julgador: 1ª Câmara de Direito Criminal; Data de registro: 09/01/2003; Outros números: 845950900)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.817/2017, do município de Osasco, que dispõe sobre a obrigatoriedade da **implantação de internet gratuita através da rede Wi-Fi nos ônibus de transporte coletivo** no Município de Osasco e dá outras providências - Violação à regra de separação de poderes contida nos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e art. 114, todos da Constituição Estadual – Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2207102-65.2017.8.26.0000; Relator (a): Antonio Carlos Malheiros; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/06/2018; Data de Registro: 07/06/2018)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 11.995, DE 29 DE ABRIL DE 2016, QUE 'DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE WI-FI NOS ÔNIBUS URBANOS DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO' - SERVIÇO PÚBLICO DELEGADO MEDIANTE CONCESSÃO OU PERMISSÃO, INCUMBINDO AO PODER EXECUTIVO A SUA FISCALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO PREFEITO - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL (...) O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "Os serviços públicos delegados, tal como ocorre na hipótese do transporte coletivo urbano, estão sujeitos à regulamentação e fiscalização pelo Poder Público e são remunerados mediante tarifa previamente fixada pelo órgão executivo competente, nos termos dos artigos 119, 120 e 159, parágrafo único, todos da Constituição Estadual, levando-se em conta, dentre outros fatores, o custo de manutenção do sistema". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2117670-69.2016.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/08/2016; Data de Registro: 19/08/2016)

O que se sugere, no entanto, é que se estude a implementação da matéria nos



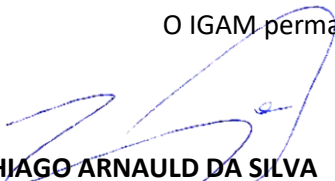


futuros contratos a serem firmados entre a Administração Pública e as concessionárias, ou, ainda, que se remeta o Projeto de Lei pela via da indicação, na forma regimentalmente prevista, ao Prefeito municipal para que este proponha a matéria para deliberação na Câmara.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade técnica do Projeto de Lei analisado, pois na forma com que se apresenta, ao regular questão incidente a prestação de um serviço público, esbarra na competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, na forma definida o § 1º do art. 61 da Constituição federal. Ademais, por interferir em contratos de concessão vigentes, determina o desequilíbrio econômico financeiro de tais contratos, pois impõe as concessionárias implementação de medida onerosa não prevista nas contratações firmadas.

Nada obstante, face a relevância da matéria, em que pese não possa o vereador atuar como legislador autor da proposição, pode ele exercer outra atribuição na qual também está constitucionalmente investido, atuando como mediador, provendo o encaminhamento do tema junto ao Poder Executivo, mediante a proposição de indicação a ser enviada ao Prefeito, observadas as disposições regimentais de regência.

O IGAM permanece à disposição.



THIAGO ARNAULD DA SILVA
Consultor Jurídico do IGAM
OAB/RS Nº 114.962



EVERTON MENEGAES PAIM
Consultor Jurídico do IGAM
OAB/RS 31.446

