

Câmara Municipal de Ubá

ESTADO DE MINAS GERAIS

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR):

PARECER Nº 035, 12 de abril de 2021.

OBJETO: Projeto de Lei Ordinária nº **016/2021**, que “*Dispõe sobre a proibição de empresas que prestem serviços de transporte coletivo no Município de Ubá exigirem dupla função aos motoristas como condutores e cobradores*”.

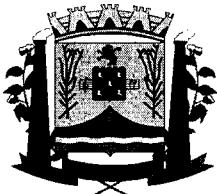
AUTORIA: VEREADORA JANE CRISTINA LACERDA PINTO

1- RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei, de origem parlamentar, que visa a proibição de as empresas prestadoras de serviços de transporte coletivo exigirem a dupla função aos motoristas, no município de Ubá, como condutores e trocadores simultaneamente.

A presente proposição, após passar pela discussão nesta Comissão, entrará em pauta observando os termos regimentais, em Sessão Ordinária. Caso sejam apresentadas emendas, essas serão objeto de pareceres individuais.

Para situar a sociedade ubaense, partiremos a uma retrospectiva legislativa: em 2015, foi promulgada a Lei ordinária nº 4.279/15, de autoria do vereador Rafael Faeda Freitas, dispendendo sobre a proibição do acúmulo das funções que, até então, eram exercidas pelo motorista de transporte coletivo municipal. Em 2016, o Prefeito de Ubá, Edvaldo Baião Albino (Vadinho Baião) revogou a mencionada lei, com a sanção da Lei ordinária nº 4.427/16. A partir de então, novamente as empresas prestadoras do serviço passaram a adotar a dupla função exercida pelos motoristas.



Câmara Municipal de Ubá

ESTADO DE MINAS GERAIS

Sendo assim, o P.L nº 016/2021, repete *ipsis literis* o texto da Lei nº 4.279/15, e autora do projeto esclarece que a norma jurídica foi objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por suposto vício de iniciativa, e que mesmo com a sucumbência da parte autora, a Lei 4.279 foi revogada e a dupla função passou a ser exercida novamente no âmbito municipal.

Desse modo, seguindo os ditames regimentais, vem a esta comissão o projeto em questão, a fim de ser apreciada quanto aos seus aspectos constitucional, legal e jurídico, com fulcro no artigo 48 do Regime Interno da Câmara Municipal de Ubá (Resolução 10/1993):

Art. 48. Compete a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final:

I- Manifestar-se quanto ao aspecto constitucional, legal e regimental e quanto ao aspecto gramatical e lógico sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, citando, quando for o caso, o dispositivo constitucional, legal ou regimental.

(...)

Feito o relatório, passa-se a opinar.

II- FUNDAMENTAÇÃO

O projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, encontrando fundamento no art. 77, caput, da Lei Orgânica Municipal de Ubá, segundo o qual a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer *vereador* ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos Cidadãos.

Na estrutura federativa brasileira, os Estados e os Municípios não são dotados de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, inexistindo liberdade absoluta ou plenitude legislativa nessa matéria, prerrogativa só conferida ao poder constituinte originário. Como consectário, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores, dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela União.



Câmara Municipal de Ubá

ESTADO DE MINAS GERAIS

Nesse sentido, dispõe o artigo 30 da Constituição da República de 1988 sobre as competências do ente municipal.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

V - 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 (grifo nosso);

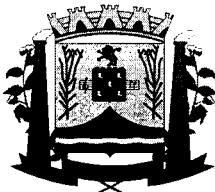
(...)

Portanto, reconhecida está a atribuição legislativa e administrativa do ente municipal para dispor sobre a regulação do transporte coletivo municipal.

Contudo, um ponto bastante sensível na jurisprudência é quanto à iniciativa para projetos de lei que versem sobre regulamentação de serviços públicos. São esses privativos do poder executivo ou podem ser propostos pelo poder legislativo? Os mesmos violam o princípio da Separação de Poderes ou não?

A fim de contextualizar o projeto em epígrafe, a autora incluiu na “justificação” o trâmite percorrido pela Lei 4.279/2015. Alega que o prefeito “entrou na justiça para anular os efeitos dessa lei, alegando vício de iniciativa, contudo o Tribunal de Justiça de Minas Gerais entendeu que não se pode fazer uma interpretação restritiva da reserva de iniciativa, sob pena de resultar no esvaziamento da atividade legislativa autônoma no âmbito do Poder Legislativo. Curiosamente, entretanto após um ano da promulgação da norma que proibia a dupla função e com a derrota no TJMG, o mesmo vereador entrou com um projeto que revogou a Lei em exercício.”

Todavia, cumpre esclarecer que o que ocorreu no caso concreto foi o indeferimento da medida cautelar requerida no âmbito da ADI Nº 1.0000.15.052595-4/000, uma vez que a



Câmara Municipal de Ubá

ESTADO DE MINAS GERAIS

maioria dos magistrados entendeu que os requisitos para a sua concessão “a) relevância do fundamento (*fumus boni iuris*); b) perigo de dano irreparável ou da ineficácia da decisão, se for concedida no julgamento do mérito (*periculum in mora*)” não se fizeram presentes.

Observou-se no texto da Ação Direta de Inconstitucionalidade que alguns dos votos dos julgadores foram no sentido de estender a atribuição legislativa sobre a regulamentação dos serviços públicos à Câmara Municipal, como foi o caso do Desembargador Pedro Bernardes que divergiu do voto do Relator. Contudo, é imperativo considerar que a Ação em tela fora extinta **sem resolução de mérito**.

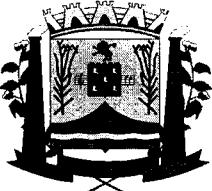
Isso significa que não houve julgamento do pedido da ADI, ou seja, a declaração de eventual inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

O alegado é comprovado pela jurisprudência a seguir:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - PROIBIÇÃO DE EMPRESAS QUE PRESTEM SERVIÇOS DE TRANSPORTE EXIGIREM DUPLA FUNÇÃO AOS MOTORISTAS - REVOGAÇÃO EXPRESSA - PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. A revogação da lei impugnada por meio da ação direta de inconstitucionalidade implica a extinção do processo, sem resolução do mérito, por perda do seu objeto (grifo nosso). (AÇÃO DIRETA INCONST N° 1.0000.15.052595-4/000 - COMARCA DE - REQUERENTE(S): FEDERACAO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - REQUERIDO(A)(S): PRESID CÂMARA MUN UBA, PREFEITO DE UBÁ).

O Processualista Humberto Theodoro Júnior¹, a fim de explicar a ocorrência do evento jurídico afirma que:

¹ THEODORO JUNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum - Vol I. 57. Ed. rev. ampl., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.



Câmara Municipal de Ubá

ESTADO DE MINAS GERAIS

Dá-se a extinção do processo, sem julgamento do mérito, quando o juiz põe fim à relação processual sem dar uma resposta (positiva ou negativa) ao pedido do autor, ou seja, sem outorgar-lhe a tutela jurisdicional, que se revelou inadmissível diante das circunstâncias do caso concreto (grifo nosso).

Assim, como a norma impugnada deixou de existir no ordenamento jurídico devido a sua revogação ulterior, ocorreu a perda superveniente do objeto, restando a análise do mérito prejudicada. Portanto, não se pode falar em “derrota” no TJMG, pois a mencionada sucumbência foi apenas em relação ao requerimento de concessão de medida cautelar (liminar) para suspender os efeitos da lei municipal que proibia a dupla função exercida pelos motoristas. Por conseguinte, a legislação previa em seu texto as seguintes sanções administrativas:

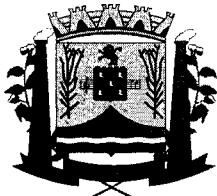
Art. 2º. No caso de descumprimento da lei, caberá ao poder concedente, mediante seu órgão competente, fiscalizar e aplicar as seguintes penalidades às concessionárias:

I - advertência escrita na primeira notificação, com prazo de 30 (trinta) dias para a apresentação de defesa por parte da empresa infratora;

II - multa de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) por situação de reincidência, após decorrido o prazo previsto no item anterior ou indeferido o respectivo recurso;

III - diante da continuidade do descumprimento desta lei e após caso de reincidência com aplicação de multa transitada em julgado, fica autorizada a Prefeitura Municipal de Ubá a rescindir o contrato com a empresa infratora.

Portanto, como comprovado pela citação da ementa supramencionada que não houve julgamento do objeto pretendido, pode-se afirmar que a matéria em análise não foi exaurida. Desse modo, ao alegar a nobre Vereadora que houve derrota no TJMG e “curiosamente” foi revogada a Lei 4279 pelo próprio vereador, há um equívoco quanto à interpretação da jurisprudência. A revogação da Lei em questão prejudicou a análise da ADI Nº



Câmara Municipal de Ubá

ESTADO DE MINAS GERAIS

1.0000.15.052595-4/000, de modo que o assunto não foi decidido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Nesse sentido, faz-se mister ressaltar que a ciência jurídica não deve ser entendida como uma ciência estática, dogmática, mas sim como fenômeno, em constante transformação. Desse modo, deve-se manter propositadamente inacabada, para que possa se adequar às diversas necessidades sociais presentes e futuras, advindas da modernidade e impossíveis de serem previstas pelo legislador.

Por isso, entende esta Comissão que tal posicionamento merece ser revisto a fim de acompanhar o entendimento dos tribunais pátrios.

Seguindo os julgados mais recentes acerca do tema, vislumbra-se que, quanto à *iniciativa legislativa*, a proponente acaba por esbarrar em competência que não lhe cabe, excedendo-se no exercício do seu mandato, pois, a regulamentação dos serviços públicos cabe *privativamente ao Chefe do Poder Executivo*, e não a qualquer membro do Poder Legislativo, afrontando, desta forma, o Princípio Constitucional da Reserva de Administração.

Corroborando com este entendimento, vejamos a recente jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 1.237, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2003, DO MUNICÍPIO DE COTIA/SP, QUE 'PROÍBE QUE AS EMPRESAS E COOPERATIVAS CONCESSIONÁRIAS DO SERVIÇO MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS UTILIZEM OS CONDUTORES, CONCOMITANTEMENTE NOS SERVIÇOS DE MOTORISTA E COBRADOR' INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL INVIALIDADE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO LEI QUE VERSA SOBRE TEMA DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF TEMA NO 917 ARE 878.911/RJ VIOLAÇÃO À



Câmara Municipal de Ubá

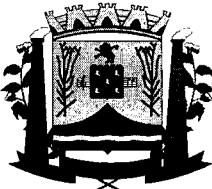
ESTADO DE MINAS GERAIS

SEPARAÇÃO DOS PODERES PROIBIÇÃO, ADEMAIS, QUE ABALA O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO MÁCULA AO PACTO FEDERATIVO POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA NORMATIVA DA UNIÃO EM TEMA DE CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS (ARTIGO 22, INCISO XXVII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA) OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV, XVIII e XIX, ALÍNEA 'A', E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE PRECEDENTES - AÇÃO PROCEDENTE (grifo nosso). (TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 2210549-90.2019.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/03/2020; Data de Registro: 12/03/2020).

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.359, de 20 de agosto de 2018, do município de Mauá, que "dispõe sobre a proibição das linhas municipais trafegarem sem cobradores no âmbito do município de Mauá". **Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. Interferência diretamente na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo firmado entre o Poder Público e as empresas prestadoras do serviço de transporte. Violação da competência exclusiva da União para legislar sobre direito do trabalho. Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual. Precedentes deste C. Órgão Especial (grifo nosso). (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2111792-61.2019.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/11/2019; Data de Registro: 07/11/2019).**

Em interpretação homogênea, o TJMG:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES - LEI 6.998/19 - NORMA QUE PROÍBE A ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÃO DE COBRANÇA DE PASSAGENS AOS MOTORISTAS DE ÔNIBUS - INTERFERÊNCIA NA GESTÃO DO CONTRATO DE



Câmara Municipal de Ubá

ESTADO DE MINAS GERAIS

CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - ARTIGO 90, INCISO XIV, E 165, PARÁGRAFO 1º, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

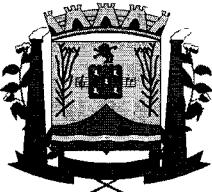
- Nos moldes do entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 1.075.713, "compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessões de serviços públicos".
- É inconstitucional a lei 6.998/19, do Município de Governador Valadares, de iniciativa da Câmara Municipal, que proibiu a atribuição de função de cobrador de passagens aos motoristas no serviço público de transporte coletivo de passageiros, pois a referida norma gera indevida interferência na gestão de contratos de concessão de serviços públicos, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo (grifo nosso). (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.067564-5/000, Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 13/11/2019, publicação da súmula em 22/11/2019).

Vejamos como a doutrina de Hely Lopes Meirelles² aborda esta controversa questão:

A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade.

Logo, o ato impugnado resvala em prerrogativas próprias do Chefe do Executivo, notadamente previstas no artigo 90, incisos II (“exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior do Poder Executivo”), XIV (“dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo”) da Constituição Estadual.

² MEIRELLES, H. L. Direito Municipal Brasileiro, 10ª Edição, Malheiros Editores, pág. 577.



Câmara Municipal de Ubá

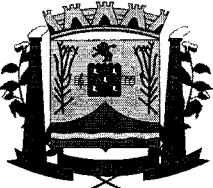
ESTADO DE MINAS GERAIS

Em matéria de iniciativa legislativa, o plenário do Supremo Tribunal Federal, no “Tema 917” (ARE 878.911/RJ), sedimentou entendimento de que há vício de iniciativa de Lei, em decorrência de interferência entre Poderes, na hipótese de propositura por parlamentar local, quando a norma tratar (i) da estrutura ou atribuição de órgãos do Executivo, ou ainda, (ii) dispuser sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Nesse sentido:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.” (STF. Tribunal Pleno. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo no 878.911/RJ, rel. Min. GILMAR MENDES, j. em 29 de setembro de 2016).

Para ilustrar e fundamentar o presente parecer, o mesmo está acompanhado do Inteiro Teor da Ação Direta de Inconstitucionalidade votada em 22 de novembro de 2019 pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Nota-se que por unanimidade os desembargadores decidiram pela inconstitucionalidade da Lei Municipal de Governador Valadares, que PROÍBE A ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÃO DE COBRANÇA DE PASSAGENS AOS MOTORISTAS DE ÔNIBUS. Conforme podemos extrair do Acórdão, a Lei nº 6.998/19 e o projeto de Lei nº 16/2021 desta Casa Legislativa são similares, principalmente no tocante a previsão das punições às concessionárias que descumprirem a proibição do acúmulo de funções.

Desse modo, entende esta Comissão que não possui o poder legislativo competência para interferir na gestão de contratos de transportes públicos, sendo esta privativa do chefe do poder executivo. Frisa-se que tal atitude violaria o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, ocasionando uma ingerência indevida na administração pública.



Câmara Municipal de Ubá

ESTADO DE MINAS GERAIS

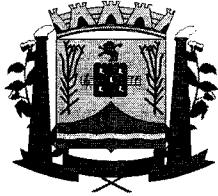
III- CONCLUSÃO

Portanto, resta claro, em vista do exposto, que ao se levar em conta a temática abordada, o projeto *sub examine* encontra-se eivado de **vício formal de constitucionalidade**, por ir de encontro à *jurisprudência atualizada dos Tribunais de Justiça do Estado de São Paulo e de Minas Gerais*, além de colidir com o *entendimento do Supremo Tribunal Federal firmado em Repercussão Geral no julgamento do ARE 1.075.713*, ao decidir que "compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessões de serviços públicos".

E ainda em que pese louvável o intento da autora, que, conforme justificativa apresentada, mostra-se bastante preocupada com a segurança do trânsito, com a qualidade do serviço público de transporte coletivo e, principalmente, com os postos de trabalho dos ditos "cobradores", **acaba por extrapolar os limites de sua competência, incorrendo em grave e inarredável vício de inconstitucionalidade por usurpar a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de acordo com os entendimentos dos Tribunais de Justiça do Estado São Paulo e Minas Gerais, e do egrégio Supremo Tribunal Federal**, oportunidade em que **OPINA** esta Comissão pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei Ordinária n. 016/2021.

Ubá, 12 de abril de 2021.

EDEIR PACHECO DA COSTA
PRESIDENTE DA COMISSÃO



Câmara Municipal de Ubá

ESTADO DE MINAS GERAIS

JOSE MARIA FERNANDES
MEMBRO DA COMISSÃO

GILSON FAZOLLA FILGUEIRAS
MEMBRO DA COMISSÃO