Pouso Alegre - MG, 06 de fevereiro de 2023.

DESPACHO DE ADMISSIBILIDADE

Autoria – Poder Legislativo/Vereador Dr. Edson

Nos termos dos artigos 246 c/c 243, §2º-A, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre, analisa-se os aspectos de admissibilidade do **Anteprojeto de Lei nº 3/2023** de autoria do Vereador Dr. Edson que, **"INSTITUI O 'PASSE LIVRE' NO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPL EM DIAS DE ELEIÇÕES OBRIGATÓRIAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".**

1. RELATÓRIO:

O Anteprojeto de Lei, em análise, tem como objetivo instituir o "Passe Livre" no sistema público de transporte coletivo municipal de Pouso Alegre, em dias de eleições obrigatórias, majoritárias e proporcionais, nas esferas federal, estadual e municipal.

2. FUNDAMENTAÇÃO:

2.1. VÍCIO DE INICIATIVA:

Primeiramente, destaca-se a nobre intenção do ilustre Vereador, pois a ideia principal do Anteprojeto é garantir o acesso gratuito ao transporte público coletivo no Município de Pouso Alegre aos eleitores nos dias de eleições obrigatórias nas esferas federal, estadual e municipal.

No entanto, analisando o Anteprojeto verifica-se que o mesmo é inconstitucional.

A Lei Orgânica do Município, em seu artigo 19, incisos III, dispõe que:

Art. 19. Compete ao Município:

(...)

III – dispor sobre a organização, a administração e a execução dos serviços públicos;"

No que tange a iniciativa, dispõe o artigo 45, inciso V, da Lei Orgânica do Município, que os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições da Administração Pública do Município são de iniciativa privativa do Prefeito:

Art. 45. São de iniciativa privativa do Prefeito, entre outros, os projetos de lei que disponham sobre:

(...)

V – a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública municipal;

Sendo assim, por se tratar de iniciativa privativa do Prefeito, prevista na Lei Orgânica do Município, a atribuição não pode ser delegada, ou seja, somente por iniciativa do Chefe do Poder Executivo é que seria possível apresentar um Projeto de Lei a respeito da gratuidade tarifária intramunicipal, sob pena de violar o Princípio da Separação dos Poderes previsto no artigo 2º, da Constituição Federal.

O Município é o responsável primário pela prestação do transporte público urbano. A Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso V, dispõe:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

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;

Para que haja a prestação do transporte público urbano é realizada licitação e, após, a celebração de um contrato entre o Município e a empresa de transporte. Sendo assim, cabe ao Poder Executivo a fiscalização contratual, planejamento da mobilidade urbana, bem como investimentos e infraestrutura. Cabe ao Poder Executivo a fixação do valor das tarifas para a utilização do serviço prestado, que irão arcar com as necessidades para o financiamento do sistema e para que ele continue funcionando.

Dessa forma, trata-se de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, não havendo possiblidade de uma lei de iniciativa do Poder Legislativo impor, ao Prefeito Municipal, programa de governo e políticas públicas, bem como a criação de despesas.

Conforme é de cristalina percepção, o Anteprojeto em apreço, ao estabelecer obrigações e atribuições ao Poder Executivo, fere frontalmente o artigo 45, inciso V, da Lei Orgânica do Município.

Resta evidente a existência de **VÍCIO DE INICIATIVA FORMAL.**

O presente Anteprojeto, oriundo do Poder Legislativo, ao impor, a instituição do "Passe Livre" no sistema público de transporte coletivo municipal, acaba adentrando em questões que envolvem *gerenciamento, criação e estruturação,* matéria esta exclusiva do âmbito da competência do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme preceitua o aludido artigo 45, V, da LOM.

Ademais, parte da doutrina e da jurisprudência que compõem o ordenamento jurídico entende que este tipo de medida é de **iniciativa privativa do Poder Executivo.**

Nesse sentido destacamos Hely Lopes Meirelles. *"a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante". Sintetiza, ademais, que "todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário".* (Direito municipal brasileiro, 15 ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

A execução de programa de governo e políticas públicas é um ato de gestão da coisa pública sujeito ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo. A iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha representaria ingerência indevida e violaria o princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º, CF), denominado "Reserva da Administração", o que resta demonstrado e fundamentado.

Neste sentido, os Julgados do Supremo Tribunal Federal:

Trecho do acórdão - RECURSO EXTRAORDINÁRIO 534.383, palavra da Eminente Presidente do Supremo Tribunal Federal – Ministra Carmem Lúcia: "5. A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração."

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.147, de 15 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, que "dispõe sobre a criação do serviço de ambu-táxi, atividade de transporte adequado e imediato de saúde" – Autonomia legislativa e auto-organização que devem ser exercidas pelo ente público local em consonância com as regras e princípios das Leis Maiores, na forma dos arts. 29 da CF e 144 da CE – Legislação objurgada nos autos que versa questão atinente ao trânsito e ao transporte, afeta à competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso XI, da CF – Precedentes do STF – Inexistência, outrossim, de interesse local na matéria objeto do ato normativo impugnado que permitisse o exercício de eventual competência suplementar do Município, com esteio no art. 30, incisos I e II, da CF – Alardeada invasão de competência legislativa da União pelo Município que restou então evidenciada – Previsão legal atacada que também se envereda por assunto relativo à gestão municipal e às atribuições de órgãos públicos, afeto à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local – Inobservância da iniciativa reservada conferida ao Prefeito que acabou também por implicar em afronta ao princípio da separação dos poderes – Vícios de inconstitucionalidade que ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos artigos 22, inciso XI, e 30, incisos I e II, da CF, e artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente". (Relator(a): Paulo Mascaretti; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data de julgamento: 27/05/2015; Data de registro: 28/05/2015)

Políticas públicas são programas de ação governamental que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Além dos vícios apontados, observa-se, ainda, que o Anteprojeto de Lei gera inevitável repercussão financeira, uma vez que cria despesas. É inevitável perceber que o cumprimento de tais obrigações dependeria de previsão orçamentária.

A Constituição Federal, em seu artigo 167, dispõe que são vedados programas ou projetos que não foram incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas e obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

A Lei Complementar nº 101/2000 também dispõe sobre o tema:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias."

Analisando o Anteprojeto, em um cenário que não ocorra o aporte de recursos orçamentários adicionais pelo Município, deverá ocorrer a autorização para revisão das tarifas praticadas. Neste caso, o custeio da extensão da gratuidade proposta é realizado por subsídio cruzado, consistindo em incluir o custo dos usuários não pagantes na composição da tarifa, sendo ônus do benefício rateado pelo conjunto dos usuários pagantes, muitos dentre os quais, se não a grande maioria, constituem-se de pessoas em dificuldade financeira, que possuem dificuldade de arcar com elevados custos das passagens, o que acabaria por gerar uma intervenção indevida do Poder Público na atividade econômica.

A não observação de tal recomposição acarretaria em desequilíbrio contratual, afetando o contrato celebrado entre o Município e a empresa concessionária.

Insta registrar que este parecer se refere, exclusivamente, aos aspectos legais de ADMISSIBILIDADE, sendo que a questão de mérito cabe, única e exclusivamente, ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

3. **INDICAÇÃO:**

Diante da inconstitucionalidade do Anteprojeto, bem como do vício de iniciativa, sugere-se ao Nobre Edil que o mesmo seja encaminhando como Indicação ao Poder Executivo para que seja analisada a possibilidade de instituir o "Passe Livre" no sistema de transporte coletivo municipal em dias de eleições obrigatórias, majoritárias ou proporcionais, nas esferas federal, estadual e municipal.

4. **CONCLUSÃO:**

Por tais razões, exara-se **despacho contrário** ao início do processo de tramitação do **Anteprojeto de Lei nº 3/2023**, salientando ser facultado ao autor, a interposição de Recurso fundamentando, junto à Mesa Diretora, no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do artigo 246, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG.

Leandro Morais
Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG

Camila da Fonseca Oliveira
Chefe de Assuntos Jurídicos – OAB/MG 132.044