**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

**PARECER Nº 484 / 2024**

**RELATÓRIO:**

Cuida-se da análise da **constitucionalidade**, **legalidade**, **regimentalidade**, **juridicidade** e **adequada técnica legislativa do Projeto de Lei n° 207/2024**, de autoria do **Senhor Deputado Rildo Amaral**, que dispõe sobre a gratuidade no transporte intermunicipal para mulheres vítimas de violência doméstica e seus filhos menores de 14 anos no Estado do Maranhão.

A Constituição Federal (CF/88) repartiu as competências federativas afetas ao trânsito e transporte em competências administrativas e competências legislativas. No que tange à competência administrativa para prestar tais serviços, cabe à União a exploração de serviços de transporte rodoviário interestadual (art. 21, XII CF/88), enquanto aos municípios cabe a prestação dos serviços de transporte coletivo urbano (art. 30, V CF/88) e, aos Estados, restou a exploração do serviço de transporte intermunicipal (art. 25, § 1°, CF/88).

Partindo-se ao exame da competência legislativa, aos municípios cabe a regulação do transporte coletivo local, nos termos do art. 30, I, da CF/88. Por sua vez, compete à União legislar sobre trânsito e transporte e sobre diretrizes da política nacional de transportes, nos termos dos incisos IX e XI do art. 22 da CF/88.

Embora a competência legislativa da União nessa matéria possa ser exercida excepcionalmente pelos Estados, tal faculdade depende de delegação mediante lei complementar, nos termos do parágrafo único do mencionado art. 22 da CF/88, o que ainda não ocorreu.

Dessa forma, a Constituição utilizou a técnica da competência residual para deixar a cargo dos Estados apenas aquilo que não couber aos demais entes, cujas competências foram enumeradas pela Constituição nos art. 21, 22, e 30 da CF/88.

Ou seja, das disposições constitucionais que atribuíram o transporte interestadual à União e o transporte coletivo urbano aos Município, conclui-se que aos Estados restou a competência para explorar e regular apenas o transporte intermunicipal, nos termos do art. 25, § 1° da Constituição Federal, com vistas ao atendimento de suas peculiaridades regionais.

Entretanto, além do necessário respeito à competência dos demais entes federativos, especialmente quanto à competência municipal para legislar sobre o transporte coletivo urbano (art. 30, I e V, da CF/88), há que se guardar observância às regras de iniciativa para deflagração do processo legislativo.

No caso concreto em exame, a proposição de iniciativa parlamentar trata de gratuidade de passagens, inclusive com a caracterização dos tipos de ônibus e dos respectivos recursos adicionais a serem disponibilizados (art. 7° do projeto). Nesse contexto, trata-se de benefício com repercussões nas condições dos contratos de concessão do serviço público, matéria propriamente administrativa e contratual, inclusive com reflexos patrimoniais.

Com efeito, a consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) traduz-se no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre matéria afeta à reserva de administração, **nela incluída a concessão de gratuidade no serviço público de transporte, tendo em vista a interferência na gestão de contratos celebrados pela Administração Pública.** Confira-se:

EMENTA 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 econômicofinanceiro 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. Agravo regimental não provido. (ARE 929591 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe 247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017) (*grifo nosso*)

Isso ocorre porque, em simetria com o regime federal (art. 84, II, CF/88), compete privativamente ao Governador do Estado exercer, com auxílio dos Secretários, a administração superior do Estado.

Corroborando o entendimento que vem sendo exposto, destaca-se outro julgamento da Suprema Corte que trata da inconstitucionalidade formal de lei de autoria parlamentar que concede isenção de tarifa de transporte:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. ISENÇÃO DE TARIFA DE TRANSPORTE COLETIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE 1154488 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-256 DIVULG 22-11-2019 PUBLIC 25-11-2019). (*grifo nosso*)

Assim sendo, verifica-se que o projeto interfere nas condições dos contratos de concessão do serviço público em todo o Estado do Maranhão, matéria essa reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo. Vislumbra-se, portanto, violação ao princípio da independência e harmonia dos poderes, bem como ao princípio da reserva da administração, corolário específico do Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da CF/88).

Outrossim, Hely Lopes Meirelles ensina que “*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*”.[[1]](#footnote-1) Isto é, conclui-se que a atividade realizada com usurpação de funções é “nula e inoperante”.

Ademais, destaca-se que o vício de iniciativa é insanável, não sendo passível de convalidação nem mesmo pela sanção do Chefe do Poder Executivo:

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.) No mesmo sentido: ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011.

Por fim, remanesce ao autor a faculdade para apresentar indicação ao Poder Executivo, por meio de anteprojeto de lei, nos termos do art. 152 do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

**VOTO DO RELATOR:**

Diante do exposto, e pela fundamentação supramencionada, opina-se pela rejeição do Projeto de Lei n° 207/2024, em razão de inconstitucionalidade formal.

É o voto.

**PARECER DA COMISSÃO:**

Os membros da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania votam pela **rejeição do Projeto de Lei nº 207/2024**, nos termos do voto do Relator.

É o parecer.

SALA DAS COMISSÕES “DEPUTADO LÉO FRANKLIM”, em 11 de junho de 2024.

**Presidente, em exercício**: Deputado Davi Brandão

**Relator:** Deputado Florêncio Neto

**Vota a favor: Vota contra:**

Deputado Ariston \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Deputado Leandro Bello \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. MEIRELLES. Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712. [↑](#footnote-ref-1)