



Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

GP 195/2023

Proc. nº 2.977/2023

Itanhaém, 13 de abril de 2023.

Senhor Presidente,

Tenho a honra de levar ao conhecimento de Vossa Excelência, para os devidos fins, que, nos termos do artigo 34, § 1º, combinado com o artigo 50, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, resolvo vetar, totalmente, o Projeto de Lei nº 09, de 2023, aprovado por essa ilustre Casa Legislativa, conforme Autógrafo nº 10, de 2023, pelas razões a seguir enunciadas.

De iniciativa parlamentar, a propositura visa conceder gratuidade no transporte coletivo urbano de passageiros às mulheres grávidas em situação de risco e socialmente vulneráveis que tenham necessidade de se deslocar com a finalidade de realizar tratamento médico, exames pré-natais, pós-parto e hospitalização, e bem assim à pessoa acompanhante da gestante, desde que comprovada a imprescindibilidade de acompanhante para locomoção da gestante.

Não obstante os louváveis propósitos que motivaram a iniciativa, vejo-me na contingência de negar sanção ao projeto, por considerá-lo inconstitucional, como passo a demonstrar.

O tema versado no projeto diz respeito à isenção da tarifa de transporte coletivo a um determinado segmento da população usuária do serviço, matéria que se ensera na órbita da chamada reserva da administração, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes a interferência de outro poder (art. 47, II e IX da Constituição Estadual Paulista), pois privativas do Chefe do Poder Executivo.





Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

Sob tal perspectiva, a propositura representa indevida ingerência do Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Chefe do Executivo, comprometendo suas funções de organizar, superintender e dirigir os serviços públicos e, por conseguinte, redundando em violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e reproduzido no artigo 5º, “caput”, da Constituição do Estado.

Segundo esse princípio constitucional, os Poderes devem agir harmônica e independentemente, de forma a garantir um governo sob a prevalência da lei e voltado ao bem comum. Não há, no sistema de separação dos Poderes, possibilidade de execução de funções sem que também atue o outro Poder.

Tal atuação, entretanto, deve ser harmônica, não se admitindo interferências indevidas, sob pena de afrontar o princípio da separação dos Poderes, determinado pela Lei Maior.

Assim, não cabe à Câmara de Vereadores executar, planejar ou gerir os serviços e obras colocados à disposição dos munícipes, pois essa atribuição é típica do Executivo.

O serviço de transporte coletivo urbano, por meio de ônibus, é considerado serviço público de responsabilidade do Município, por se tratar de serviço do peculiar interesse local, consoante disposto na Constituição Federal, art. 30, inciso I.

Quando da prestação desses serviços, por motivo de conveniência e oportunidade, o Município pode trespassá-lo a particulares ou entidades criadas pelo próprio Município, através de concessão ou permissão, como estabelece o art. 30, inciso V, da Carta Magna:

“Art. 30 - Compete aos Municípios:

.....

V - organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de **concessão** ou **permissão**, os serviços públicos de interesse local, **incluído o de transporte coletivo**, que tem caráter essencial”.

Se referido serviço é da competência municipal, porque está abrigado pela cláusula do “interesse local”, resta ao Município regular a sua organização e execução.





Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

Vale destacar, nesse aspecto, que o serviço municipal de transporte coletivo urbano de passageiros, no âmbito do Município de Itanhaém, é prestado por empresa privada, concessionária de serviço público, sujeita à regulamentação e disciplina pelo Município (Poder Concedente), sendo remunerada por tarifa (art. 175, parágrafo único, III da Constituição Federal e art. 120 da Constituição Estadual Paulista)

Assim, muito embora o Município detenha um amplo poder de regulamentação para dispor sobre a tarifa e seus reajustes, é necessário que seja mantida a equação econômico-financeira prevista nos contratos de serviços públicos mantidos entre a Administração e o particular, incluindo, aí, o de transporte coletivo, colocado à disposição do usuário, mediante a satisfação de um preço ou tarifa fixado pelo Poder Público.

A tarifa, diferentemente dos tributos, deve ser paga por aquele que se utiliza do serviço. A tarifa tem natureza contratual, daí dizer-se que o usuário de serviço público tarifado (cobrado mediante tarifa) adere ao contrato preestabelecido (condições) de forma facultativa e livre.

Característica única da tarifa é a de representar o custo do serviço, acrescido do lucro do prestador. Para tanto, a tarifa deve atender a critérios técnicos, sob pena de ser aleatória e de não representar o custo e o lucro que devem ser perseguidos.

Como a transferência do serviço tem base contratual, o contratado deve receber a justa remuneração. O contrato deve observar sempre seu equilíbrio econômico-financeiro, cabendo às partes fazer a recomposição da remuneração sempre que ocorrer o desequilíbrio.

A gestão do serviço, todavia, é atribuição exclusiva do Executivo que deve sempre verificar se a tarifa está atendendo à justa remuneração do contrato. Por isso a tarifa é fixada privativamente pelo Executivo.

Tratando da matéria, Hely Lopes Meirelles esclarece que *“em qualquer hipótese, porém, esse serviço local ficará sujeito a regulamentação e controle do Município, quer na sua implantação e operação, quer na sua remuneração, **cujas tarifas são fixadas por ato do prefeito...**”* (Direito Municipal Brasileiro, 16^a ed., Malheiros, 2008, p. 458).

E acrescenta:





Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

“Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalêsçam do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas inconstitucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça, (in ob. cit, p. 748).

Como se vê, o tema versado na proposição – isenção da tarifa de transporte coletivo – não pode ser franqueado à iniciativa parlamentar, uma vez que a atividade de fixar e rever as tarifas ou preços públicos é privativa do Executivo, conforme expressa previsão constitucional, constante dos artigos 120 e 159, parágrafo único, da Constituição Estadual Paulista. E dessa competência maior de fixar e rever as tarifas, outorgada com exclusividade ao Executivo, decorre, como corolário lógico, a atribuição de conceder isenções ou reduções.

Nesse contexto, somente o Executivo, mediante decreto ou, caso necessário, lei de sua iniciativa, pode, validamente, dispor sobre tal matéria, uma vez que apenas ao Chefe desse Poder cabe avaliar a oportunidade e conveniência de conceder a redução do valor da tarifa de ônibus ou mesmo isentar do pagamento determinado segmento da população usuária do serviço de transporte coletivo, fundado, evidentemente, em razões de interesse público.

Daí concluir-se que a intervenção do Legislativo, nessa área, ainda que a título de agasalhar supostos anseios da comunidade, e por mais relevantes que sejam os seus propósitos, traduz situação de manifesta inconstitucionalidade, infirmo-se, em consequência, o ato normativo, ao usurpar competência própria e específica do Executivo, com a consequente afronta ao princípio da separação dos poderes.

Não fora tal ilegitimidade, ainda assim, estaria comprometida a proposição, em sua essência, tendo em vista outro aspecto de fundamental importância, que me cabe abordar.

Tratando-se de serviço público prestado pela iniciativa privada, a isenção ou redução da tarifa de transporte coletivo com relação a certas pessoas importa na ruptura do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, conflitando com as disposições da Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos (Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995).

De fato, é inegável que a redução ou total dispensa que um ou outro grupo de usuários venha a gozar resultará, necessariamente, na





Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

revisão da tarifa atual, visto que sua projeção baseia-se também no número de usuários pagantes em proporção ao número de quilômetros superados pela linha ou roteiro do coletivo.

Desta forma, enganam-se os que defendem a dispensa do pagamento da tarifa de transporte coletivo para determinados grupos de usuários sob o argumento de atender suas dificuldades e “obrigar” a empresa concessionária a transportá-los gratuitamente. Isto não ocorrerá. Feita a dispensa, os demais usuários (os que continuarão pagando integralmente a tarifa) ficarão sujeitos a uma tarifa ainda maior para compensar a isenção concedida. Ou, por outra, o Executivo, não desejando fixar aumento da tarifa, deverá subsidiá-la ou indenizar a empresa concessionária, com isso elevando a despesa pública.

Inexiste, contudo, previsão na lei orçamentária anual do Município, para as despesas daí decorrentes, implicando em violação ao inciso I do artigo 176, da Constituição Estadual.

De fato, a propositura cria despesas públicas sem, contudo, indicar quais os recursos disponíveis, próprios para atender os encargos que cria, pois a medida prevista no projeto demandará a alocação de recursos municipais para subsidiar a isenção tarifária concedida à parcela da população (gestantes de risco e socialmente vulneráveis), o que certamente implicará no aumento de despesas. Daí resulta que, deixando o projeto deixa de indicar, como seria essencial, a indispensável fonte de custeio para o atendimento dos encargos dele decorrentes, configura circunstância impeditiva de sanção, nos termos do artigo 25 da Constituição do Estado.

A propósito, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, consoante iterativa jurisprudência, tem reconhecido o vício decorrente de invasão da órbita da competência do Executivo nas leis municipais de iniciativa parlamentar que concedem gratuidade e/ou desconto de tarifa nos transportes coletivos urbanos:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.123/2022, do Município de São José do Rio Preto. Apontada violação aos artigos 5º, § 1º; 47, incisos XI, XVII; 117; 119; 120; 144; e 159, todos da Constituição do Estado de São Paulo. **Legislação impugnada que dispõe sobre a gratuidade de transporte público para as gestantes carentes. Vício formal de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar que usurpou atribuição do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio de separação e harmonia entre os poderes. Criação de**





Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

despesas sem indicação de recursos. Inconstitucionalidade da lei impugnada. Ação procedente.” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2062107-80.2022.8.26.0000, Rel. Des. Aroldo Viotti, j. 21.09.2022, v.u.).

“**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE GARANTIA DE GRATUIDADE DE TRANSPORTE ÀS PESSOAS DESEMPREGADAS** Lei n. 4.054, de 4 de outubro de 2018, do Município de Santa Bárbara D’Oeste. (...) **VÍCIO DE INICIATIVA** Definição de política tarifária que cabe ao Chefe do Poder Executivo (artigo 159, parágrafo único, CE) Isenção que interfere no equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, em ofensa ao artigo 117 da CE **Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes** Desrespeito aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 159, parágrafo único, da Constituição Estadual **Inconstitucionalidade configurada Preliminar afastada Ação julgada procedente.**” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2015056-44.2020.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, j. 08.07.2020).

Também nesse mesmo sentido decidiu o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao apreciar a Ação Direta buscando a inconstitucionalidade da Lei Municipal de Itanhaém nº 3.568, de 6 de outubro de 2009, promulgada pelo Presidente dessa Casa Legislativa após rejeição do veto total a projeto de lei de autoria de vereador, concedendo o direito de pagamento de meia tarifa aos professores nos serviços de transporte público municipal de passageiros por ônibus, através da criação do "Bilhete Professor":

“Ação direta de inconstitucionalidade - **Lei nº 3.568, de 06.10.2009 do Município de Itanhaém, de iniciativa parlamentar, que concede o direito de pagamento de meia tarifa aos professores nos serviços de transporte público municipal de passageiros por ônibus, através da criação do "Bilhete Professor" - Vício de iniciativa - Matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo - Inteligência do artigo 61, § 1º, inciso II, letra "b", da Constituição**





Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

Federal, e artigo 47, II da Constituição do Estado aplicáveis aos municípios por força do artigo 144 da Constituição Paulista - **Usurpação de funções - Violação do princípio da separação de poderes consagrado no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo - Criação de despesa pública sem indicação dos recursos disponíveis - Inadmissibilidade - Violação do disposto no artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como do artigo 176, inciso I, o qual não admite aumento de despesa pública quando a iniciativa do projeto de lei for reservada ao Chefe do Poder Executivo - Inconstitucionalidade reconhecida** - Procedência da ação.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 990.09.365031-2, Rel. Des. José Reynaldo, j. 15.12.2010, v.u.).

Assim, dado que a ordem jurídica constitucional reserva ao Poder Executivo a competência para fixar tarifas (e preços públicos), o que naturalmente inclui promover sua redução e mesmo isenção em casos específicos, conclui-se que a instauração de processo para a elaboração de lei sobre a matéria, por iniciativa parlamentar, configura violação ao princípio da separação dos poderes, inscrito no artigo 2º da Constituição Federal e no artigo 5º, “caput”, da Constituição do Estado de São Paulo.

Fundamentado nestes termos o veto total que oponho ao Projeto de Lei nº 09, de 2023, devolvo a matéria ao oportuno reexame dessa ilustre Casa Legislativa.

Na oportunidade, manifesto a Vossa Excelência renovados protestos de consideração e apreço.

Atenciosamente,

TIAGO RODRIGUES CERVANTES
Prefeito Municipal

Ao
Excelentíssimo Senhor
Fernando da Silva Xavier de Miranda



Autenticar documento em <https://camarazeropaper.itanhaem.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 360036003200350030003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

