

**MENSAGEM DE LEI Nº 131/2015**

Maringá, 29 de dezembro de 2015.

VETO Nº 985/2016

Senhor Presidente:

A presente tem por objetivo levar ao conhecimento de Vossa Excelência e Excelentíssimos Senhores Vereadores, nos termos do Artigo 32, § 1º da Lei Orgânica do Município, meu **VETO TOTAL**, ao Projeto de Lei nº 10.128, de 04 de dezembro de 2015, de autoria do Vereador Luiz Carlos Pereira, que acrescenta o inciso VII ao art. 2º, *caput*, da Lei n. 3.508/97, que consolida textos de leis relativas ao transporte coletivo urbano e concede outros benefícios.

Em que pese a pretensão da inclusa propositura, destaco que o projeto em questão trata de matéria que, por sua natureza, somente pode decorrer de projeto de lei de iniciativa do Executivo, sendo de competência privativa deste, incorrendo assim na vedação do artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, letra “b”, da Constituição Federal, violando o princípio da autonomia e independência dos Poderes Municipais agasalhados na Constituição Estadual (arts. 4º e 7º, parágrafo único) e, o comando dos artigos 79 e 87, incisos VI, também da Constituição Estadual do Paraná, bem como aos artigos 50, VI da Lei Orgânica do Município de Maringá.

Na ordem constitucional em vigor, os Municípios foram dotados de autonomia administrativa e normativa – de conformidade com o disposto nos arts. 18, 29, *caput*, e 30, incisos I a VII da Constituição Federal, e no art. 15 da Constituição do Estado do Paraná.

Exmo. Sr.

FRANCISCO GOMES DOS SANTOS

DD. Presidente da Câmara Municipal de Maringá

N E S T A



Nesse sentido a Constituição Federal, em seu artigo 175, incumbe ao Poder Público, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, a prestação dos serviços públicos, devendo a lei, dentre outros assuntos, dispor sobre a política tarifária (inciso III do seu parágrafo único).

A Constituição Estadual, em seu artigo 146, mais ou menos repete tal comando, dando a incumbência ao Estado, vejamos:

Art. 146. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

§ 1º. Lei complementar disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato, de sua renovação e prorrogação, bem como sobre as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - a política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado;

Ainda, não se desconhece que a estipulação e a alteração das tarifas não são discricionárias, pois que necessariamente ligadas às normas regulamentares e legais que regulam o próprio serviço público, sua execução, sua remuneração. Daí que, pois, inquestionável, a necessidade de regulação do tema por diploma legal, em qualquer das esferas da Administração Pública.

A esse respeito, ensina Hely Lopes Meirelles¹:

“Embora caiba ao executivo, a fixação ou a alteração de tarifas não é ato discricionário, mas, sim, vinculado às normas legais regulamentares que disciplinam a execução e remuneração do serviço. E, ainda que omissas essas normas, é princípio assentado pela

¹ *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, Malheiros Editores, 6ª ed., 1993, p. 146-7.



doutrina que a tarifa deve ser estabelecida de modo a cobrir integralmente o custo do serviço, para que não seja explorado em regime deficitário, onerando toda a coletividade com a utilização de impostos gerais para cobrir a insuficiência da remuneração dos usuários.

Quanto aos serviços concedidos ou permitidos, a tarifa há de corresponder à justa retribuição do capital investido, para não desestimular a iniciativa particular na prestação de serviços de utilidade pública e possibilitar seu melhoramento e expansão, sem prejuízo do equilíbrio econômico e financeiro que deve existir nesses negócios administrativos, princípio mantido pela atual Constituição da República sob a denominação de 'política tarifária' (art. 175, parágrafo único, III).

Em qualquer hipótese, porém, a tarifa deve ser fixada e revista pela Administração, com base em dados concretos da situação do serviço, apurados em exame contábil, e critérios técnicos que conduzam à sua equivalência com o custeio da atividade tarifada, o melhoramento e a expansão do serviço e a justa remuneração do capital investido".

Entretanto, a imperiosidade de regulação do assunto no plano legal não pode importar transferência dos assuntos administrativos de um Poder para outro, pois que impertinente qualquer espécie de ingerência na execução de seus atos próprios e, muito menos ainda, nos atos de natureza decisória.

Nesse viés, o que o presente projeto pretende representa obstáculo à disposição, que compete ao Chefe do Executivo, acerca da organização e do funcionamento da Administração Municipal, como institui o inciso VI, do artigo 87 da Constituição Estadual, na medida em que a questão gira em volta a efetiva possibilidade de execução dos contratos administrativos já firmados e a serem firmados.

Ora, se a tarifa se presta à remuneração dos serviços prestados em prol dos cidadãos, dos munícipes, ou seja, para o custeio dos serviços postos a disposição da coletividade pelo Poder Público, ainda que por intermédio de empresas concessionárias ou permissionárias desse serviço público (como no caso de transporte de passageiros); e se a tarifa deve representar dita remuneração, parece claro que, se o diploma legal consagra



desvirtuamento desse custeio – estabelece benefícios a parcela da população -, ele representa, sim, ingerência na própria organização da Administração, sendo de todo criticável por terminar não possibilitando ao Executivo, como concedente/permitente dos serviços públicos de transporte, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro que as contratações administrativas a tal título devem necessariamente resguardar, prejudicando-lhe ou lhe impedindo, em suma, o cumprimento de seu mister constitucional de prestar os serviços públicos de modo adequado e de conformidade com a sua política.

Ainda, a concessão de isenção ao pagamento de tarifa de ônibus aos usuários ostomizados é matéria afeta ao interesse e disponibilidade financeira local, razão pela qual a competência legislativa pertence ao chefe do Poder Executivo.

Desta forma, o projeto de lei ora debatido não respeita os princípios da harmonia e independência entre os Poderes, contido no artigo 7º da Constituição Estadual.

A iniciativa para o processo legislativo, transposta, no caso em exame, ao Prefeito do Município, é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de sua inconstitucionalidade.

Vale lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles, na obra já citada, p. 541, *in verbis*:

“Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; **criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal...**”. (grifo nosso)

O projeto em questão, cabalmente demonstra a intromissão indevida realizada por essa Câmara de Vereadores.

Ainda, vale registrar que o acerto desse entendimento já foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, vejamos:



RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI ESTADUAL N. 12.252/2006. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL A QUO. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório 1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alínea a, da Constituição da República, contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Estadual n. 12.252/2006 Vícios de iniciativa Existência Usurpação de atribuição pertinente a atividade própria do Chefe do Poder Executivo Princípio da independência e harmonia entre os poderes Violação Jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal Lei que, ademais, compromete o equilíbrio econômico-financeiro das concessões de serviço público Afronta aos arts. 5º, 47, inciso XI e XVIII, e 120, todos da Constituição Estadual Caracterização Inconstitucionalidade declarada Ação procedente (fl. 208, grifos nossos). Os embargos de declaração opostos pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (fls. 217-220) foram rejeitados (fls. 231-232). 2 . A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo alega que teriam sido contrariados o art. 24, inc. V, da Constituição da República. Argumenta não se verifica[r] a alegada invasão de competência do Executivo, uma vez que a matéria aqui versada diz respeito a direito do consumidor, que é de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, e não se insere em nenhum dos dispositivos do art. 61, § 1º, da Lei Maior (fl. 243, grifos no original). Sustenta que a lei impugnada impede que o motorista exerça função estranha à que lhe é peculiar, no caso, a de cobrador, para evitar que se entretenha com tarefas que lhe furem a necessária atenção do trânsito (fl. 243). Afirma que há se () rechaçar a alegação de quebra do equilíbrio econômico-financeiro das concessões e permissões () [porque:] (i) o alegado comprometimento do equilíbrio () não veio demonstrado e não pode ser presumido; (ii) a lei não obrigada a contratação de cobradores (); (iii) a medida contida na lei é eminentemente preventiva de acidentes (fl. 244). 3. Em 29.10.2012, a



Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo desprovimento do presente recurso, ao fundamento de que a Lei n. 12.252/06 que versa sobre a prestação de serviço público -, porém, é de iniciativa parlamentar, e foi promulgada após veto do Governador. Assim, resta claro o vício de iniciativa. Examinados os elementos havidos no processo, DECIDO. 4. Razão jurídica não assiste à Recorrente. 5. A Lei paulista n. 12.252/2006 estabelece: LEI Nº 12.252, DE 9 DE FEVEREIRO DE 2006 Dispõe sobre a atividade de motorista de ônibus coletivo de transporte em linhas intermunicipais. Artigo 1º - Fica vedada ao motorista de ônibus das linhas intermunicipais do Estado de São Paulo a prática de atividades inerentes à função de cobrador. Artigo 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. 6. No voto condutor do acórdão recorrido, o Desembargador Roberto Vallim Bellocchi asseverou: A Lei Estadual n. 12.552, de 09 de fevereiro de 2006, promulgada pelo Presidente da Augusta Assembleia Legislativa, ressepte-se, efetivamente, de inconstitucionalidade. Seu projeto é de autoria de deputada e foi promulgada pelo Presidente da Assembleia após veto total do Governador, dispondo sobre a atividade de motorista de ônibus coletivo de transporte em linhas intermunicipais e vedando ao citado operador a prática de atividades inerentes à função de cobrador. Contém ela, portanto, vício de iniciativa, pois usurpou atribuição pertinente a atividade própria do Chefe do Poder Executivo, de enviar à Assembleia Legislativa projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos relativos ao sistema de transporte intermunicipal. Assim, restou violado o princípio da independência e harmonia entre os poderes, com invasão da esfera de competência do Executivo, pelo Legislativo, uma vez que a matéria nela tratada está entre aquelas que são de iniciativa exclusiva do Governador (arts. 5º e 47, incisos XI e XVIII, da Constituição Paulista). Assim se decidiu na ADIN n. 805-6-RS: A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória, cujo desrespeito - por envolver usurpação de uma prerrogativa não compartilhada - configura defeito jurídico insanável(...). Além disso, a lei em questão, ao vedar ao motorista de ônibus intermunicipal o exercício de atividades inerentes à função do cobrador, compromete o equilíbrio econômico-financeiro das concessões de serviço público na medida em que obriga as empresas a contratarem cobradores para auxiliarem na operação



do sistema, o que repercute no valor da tarifa. E isso constitui ingerência do Legislativo na esfera de ação do Poder Executivo, pois esse valor é previamente fixado pelo órgão executivo competente, na forma que a lei estabelecer, como dispõe o art. 120 da Carta Bandeirante. Houve, portanto, afronta aos arts. 5º, 47, inciso XI e XVIII, e 120, todos da Constituição Estadual. Por estes fundamentos, julga-se a ação procedente e declara-se a inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 12.552, de 09 de fevereiro de 2006 (fls. 209-211).

7. Ao julgar os embargos de declaração opostos pela Recorrente, o Tribunal de Justiça limitou-se a afirmar não se trata[r] de matéria relativa a consumo (fl. 232). 8. Em seu parecer, a Procuradoria-Geral da República destacou: Observa-se na justificativa do Projeto de lei que deu origem à lei sob exame que sua iniciativa amparou-se na necessidade de segurança do transporte público e na qualidade do serviço, devido ao acréscimo de tempo das viagens e de espera. Ou seja é indubitável que a lei objeto desta ação visa proteger os consumidores, garantindo-lhes segurança e qualidade na prestação do serviço. No entanto, inobstante o louvável esforço da Recorrente, o entendimento do Tribunal a quo merece ser mantido Conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal: Os estados-membros são competentes para explorar e regulamentar a prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal (ADI 2349, mas a Constituição Paulista reservou ao Governador a competência privativa sobre a matéria. () A Lei n. 12.252/2006 que versa sobre a prestação de serviço público -, porém, é de iniciativa parlamentar, e foi promulgada após o veto do Governador. Assim, resta claro o vício de iniciativa. 9. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.349, de Relatoria do Ministro Eros Grau, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal decidiu: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 2º DO ARTIGO 229 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. ARTIGO 30, V DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. TRANSPORTE GRATUITO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. POLICIAIS CIVIS. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. 1. Os Estados-membros são competentes para explorar e regulamentar a prestação de serviços de transporte intermunicipal. 2. Servidores públicos não têm direito adquirido a regime jurídico. Precedentes. 3. A prestação de transporte urbano, consubstanciando serviço

público de interesse local, é matéria albergada pela competência legislativa dos Municípios, não cabendo aos Estados-membros dispor a seu respeito. 4. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado parcialmente procedente (DJ 14.10.2005). 10. No caso vertente, como assentado no acórdão recorrido e destacado pela Procuradoria-Geral da República, a lei ora impugnada está eivada de inconstitucionalidade formal por ter sido de iniciativa de parlamentar. 11. Ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (artigo 25, caput), a Constituição da República impõe a obrigatória observância de princípios, fixando como regra de cumprimento obrigatório do processo legislativo a iniciativa privativa do Chefe do Executivo em determinadas matérias (nesse sentido, v.g., a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.124/RN, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 8.4.2005), como a que se contém no caso e no sentido do que concluiu o Tribunal de origem. Não poderia e não pode o legislador estadual iniciar processo legislativo sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Governador do Estado, como o fez no caso, pelo que a decisão recorrida harmoniza-se com a consolidada jurisprudência deste Supremo Tribunal, não merecendo reforma. A pacífica jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal afirma ser do Chefe do Poder Executivo a iniciativa para as normas que versam sobre serviços públicos, a saber: EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL PAULISTA N. 12.614/1998. ISENÇÃO PARCIAL. ZONA AZUL. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO (RE 508.827-AgR/SP, de minha relatoria, Segunda Turma, DJ 19.10.2012). EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PEDIDO DEFERIDO. Lei nº 781, de 2003, do Estado do Amapá que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembléia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado

por iniciativa do Governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e). Ação direta julgada procedente (ADI 3.180/AP, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Plenário, DJ 15.6.2007). Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XI E XII, b, E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. () 4. Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente (ADI 3.343/DF, Relator o Ministro Ayres BRITO, Redator para o acórdão o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJ 22.11.2011). E ainda: RE 534.383/SP, de minha relatoria, decisão monocrática, DJ 17.12.2012. 12. A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos significa indevida ingerência do Poder Legislativo na atuação reservada ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração. Estando a decisão recorrida em



consonância com a jurisprudência sedimentada neste Supremo Tribunal, não há o que prover quanto às alegações da Recorrente. 13. Pelo exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 11 de dezembro de 2013. Ministra Cármen Lúcia Relatora

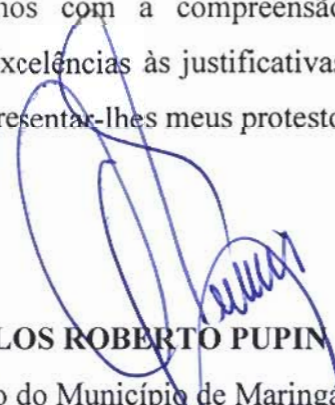
(STF - RE: 627971 SP, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 11/12/2013, Data de Publicação: DJe-248 DIVULG 13/12/2013 PUBLIC 16/12/2013)

Destarte, com o presente projeto a Câmara de Maringá viola o princípio da autonomia e independência dos Poderes Municipais, extrapolando suas atribuições, já que, há invasão de competência exclusiva de iniciativa do Prefeito do município, por que se trata de iniciativa exclusiva projeto de lei que vise o tratamento de tais assuntos.

Por todo o exposto, não me resta alternativa senão oferecer o VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 10.128/2015.

Desta forma, contamos com a compreensão, e na certeza do mesmo entendimento por parte de Vossas Excelências às justificativas para o veto ora apresentado, aproveitamos a oportunidade para apresentar-lhes meus protestos de estima e apreço.

Atenciosamente,


CARLOS ROBERTO PUPIN
Prefeito do Município de Maringá


Daniel Romaniuk Pinheiro Lima
PROCURADOR GERAL
OAB/PR 46.285



A Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná, aprovou e eu, Presidente, encaminho ao Prefeito Municipal o seguinte:

PROJETO DE LEI N. 10.128.

Autor: Vereador Luiz Carlos Pereira.

Acrescenta o inciso VII ao art. 2.º, *caput*, da Lei n. 3.508/93, que consolida textos de leis relativas ao transporte coletivo urbano e concede outros benefícios.

Art. 1.º Fica acrescido o inciso VII ao artigo 2.º, *caput*, da Lei n. 3.508/93, com a seguinte redação:

"Art. 2.º ...

VII – aos usuários ostomizados." (AC)

Art. 2.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário Vereador Ulisses Bruder, 04 de dezembro de 2015.


FRANCISCO GOMES DOS SANTOS
Presidente


EDSON LUIZ REREIRA
1.º Secretário