



Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

GP 270/2024

Proc. nº 7.288/2024

Itanhaém, 28 de maio de 2024.

Senhor Presidente,

Tenho a honra de levar ao conhecimento de Vossa Excelência, para os devidos fins, que, nos termos do art. 34, § 1º, combinado com o art. 50, inciso IV, ambos da Lei Orgânica do Município, resolvo vetar, totalmente, o Projeto de Lei nº 17, de 2024, aprovado por essa ilustre Casa Legislativa, conforme Autógrafo nº 19, de 2024.

Decorrente de iniciativa parlamentar, a propositura, em resumo, visa autorizar o Poder Executivo a conceder transporte gratuito, no âmbito municipal, 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 (art. 1º, “caput”); estabelece que o número de deslocamentos por mês ficará a critério da rede municipal de saúde, tendo em vista as necessidades das condições clínicas da beneficiada (art. 1º, § 1º); assegura também a gratuidade no transporte à pessoa acompanhante da gestante, desde que comprovado, por documento médico, a imprescindibilidade de acompanhante para locomoção da beneficiária (art. 1º, § 2º); determina, por fim, que o Poder Executivo regule a lei, sem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão do serviço público de transporte coletivo (art. 1º, § 3º).

Não obstante os elevados propósitos que nortearam o autor da propositura, vejo-me compelido a negar sanção à medida, em linha com as razões que embasaram o veto ao Projeto de Lei nº 09, de 2023.



Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

De início, cabe observar que a Constituição Federal estabelece ser incumbência do Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, a prestação de serviços públicos, prescrevendo que lei específica, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, disporá, entre outros requisitos, sobre política tarifária (art. 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal).

Por sua vez, a Constituição Estadual Paulista estabelece que os serviços públicos serão remunerados por tarifa fixada pelo órgão executivo e que os preços públicos serão fixados pelo Poder Executivo (arts. 120 e 159, parágrafo único). Vale dizer, sempre e privativamente ao Poder Executivo estará afeta a matéria concernente à fixação, alteração e isenção de tarifas ou preços públicos, quer o serviço público seja explorado diretamente, quer mediante concessão ou permissão a empresas privadas.

Além disso, compete privativamente ao Governador do Estado o envio à Assembléia Legislativa de projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos (cujo conteúdo abrange a política tarifária), consoante o art. 47, inciso XVIII, da Constituição do Estado.

Vale lembrar, nesse aspecto, que os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual são de observância obrigatória pelos Municípios, por força do disposto no artigo 144 da Constituição do Estado.

Nessas condições, não há dúvidas que, por simetria, a mesma exclusividade é deferida, no âmbito municipal, ao Prefeito.

Vê-se, pois, que está inserta na competência privativa do Executivo a iniciativa das leis que digam respeito à concessão ou permissão de serviços públicos. Por decorrência, constitui prerrogativa constitucional do Poder Executivo a posterior definição da modulação tarifária, mediante decreto ou outra norma executiva.

Assim, considerando que o Poder Executivo possui a prerrogativa de fixar, majorar e reduzir tarifas (ou preços públicos) e, conseqüentemente, promover sua redução e mesmo isenção, fica evidente que a iniciativa parlamentar, ao dispor sobre a concessão de transporte gratuito 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 acompanhante da gestante quando necessário, importa flagrante inconstitucionalidade, vulnerando



Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, inscrito no art. 2º da Constituição Federal e reproduzido no art. 5º, “caput”, da Constituição do Estado.

Com esse entendimento, 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 (ARE 929.591, ADI 2733, ADI 3343).

Do mesmo modo, 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 no serviço de transporte coletivo urbano:

“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 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



Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

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 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**



Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

ação.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 990.09.365031-2, Rel. Des. José Reynaldo, j. 15.12.2010, v.u.).

Nesse contexto, a propositura interfere no contrato de concessão em vigência, adicionando elemento não previsto nas condições da licitação, potencialmente capaz de atingir o equilíbrio contratual que se reflete na tarifa, o que, se verificado, obrigaria o Município, como poder concedente, a reajustar a tarifa, de sorte a adequá-la aos novos encargos acarretados à concessionária (Constituição Federal, artigos 37, XXI e 175).

Com efeito, ao autorizar a concessão de transporte público gratuito 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, assegurando o mesmo benefício à acompanhante da gestante, a propositura resultará, necessariamente, no aumento do valor da tarifa cobrada dos usuários pagantes, a fim de evitar a ruptura do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. 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.

É importante assinalar, nesse aspecto, que as concessionárias de serviços públicos, após a apresentação de suas propostas nos processos licitatórios, têm direito à revisão das tarifas cobradas, na hipótese de alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, cabendo ao poder concedente restabelecê-lo, concomitantemente à alteração (art. 9º, § 4º, da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que regula os regimes de concessão e permissão de serviços públicos).

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 art. 2º da Constituição Federal e reproduzido no art. 5º, “caput”, da Constituição do Estado.

Cabe registrar, ademais, que a circunstância de o projeto se revestir de caráter meramente autorizativo não desnatura a sua inconstitucionalidade, por violação ao princípio da separação dos Poderes, uma vez que não cabe ao Poder Legislativo autorizar o Poder Executivo a atuar



Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

conforme diretriz cuja concepção esteja vinculada ao âmbito da competência própria do Administrador. De acordo com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, o caráter meramente “autorizativo” da lei não lhe retira o vício de inconstitucionalidade formal por ofensa à iniciativa privativa do Chefe do Executivo (ADIs 1.136, 2.867 e 3.176).

Da mesma forma, o Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao apreciar casos semelhantes à proposta legislativa ora impugnada, tem afastado a interferência do Poder Legislativo sobre atividades e providências afetas ao Chefe do Poder Executivo, mesmo quando a lei tem natureza meramente autorizativa. Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal - Vício formal de iniciativa - Prerrogativa que pertence ao Chefe do Executivo - Infringência ao princípio do processo legislativo - Inconstitucionalidade caracterizada - Princípio da independência e separação dos poderes que deve ser observado - Leis “autorizativas” também inconstitucionais - Ação procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.376, de 22 de outubro de 2001” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 134.141-0/6-00 - São Paulo - Órgão Especial - Relator: Desembargador Reis Kuntz - 05.09.07 - v.u.)

É bem verdade que o projeto tem natureza apenas aparentemente autorizativa, pois além de “assegurar à pessoa acompanhante da gestante a concessão do mesmo benefício, desde que comprovado, por documento médico, a imprescindibilidade de acompanhante para locomoção da beneficiária” (art. 1º, § 2º), também determina que o Poder Executivo regule a lei, sem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão do serviço público de transporte coletivo (art. 1º, § 3º). Assim, a utilização do verbo “autorizar”, contido no art. 1º, “caput”, do projeto, significa, em verdade, autêntica determinação.

Nada obstante o óbice constitucional que fulmina o projeto de lei como um todo, não posso deixar de registrar que o art. 1º, § 3º, do projeto, que determina que o Poder Executivo regule a lei, sem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, também se encontra em descompasso com o princípio da harmonia entre os Poderes e implica violação ao art. 2º da Constituição da República e ao art. 5º, “caput”, da Constituição Estadual.



Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

O poder regulamentar constitui atributo de natureza administrativa, privativo do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 84, inciso IV, da Constituição Federal e do art. 47, inciso III, da Constituição Estadual. Sendo assim, não pode o legislador determinar ao Chefe do Poder Executivo o seu exercício.

Côrroborando esse entendimento, Hely Lopes Meirelles, em sua consagrada obra “Direito Municipal Brasileiro”, Malheiros Editores, 8ª ed., 1996, pág. 526, consigna que “*o poder regulamentar é atributo do chefe do Executivo e por isso mesmo não fica na dependência de autorização legislativa; deriva do nosso sistema constitucional, como faculdade inerente e indispensável à chefia do Executivo (CF, art. 84, IV). Assim sendo, não é necessário que cada lei contenha dispositivo autorizador de sua regulamentação. Toda vez que o prefeito entender conveniente, poderá expedir, por decreto, regulamento de execução, desde que não invada as chamadas “reservas da lei”, nem contrarie as suas disposições e o seu espírito*”.

Não é lícito, portanto, ao Poder Legislativo impor ao Poder Executivo o exercício de atribuição que lhe é própria, como pretendido no art. 1º, § 3º do projeto, sob pena de ofensa ao já invocado princípio da separação dos Poderes.

Contudo, ainda que se pudesse abstrair os vícios de inconstitucionalidade apontados, a iniciativa não reúne condições de prosperar na medida que a Lei Eleitora – Lei Federal nº 9.504, de 1997, estabelece, em seus arts. 73 a 78, uma série de condutas vedadas aos agentes públicos, em ano eleitoral, visando coibir o uso da máquina pública em favor de candidaturas, de modo a proteger a normalidade e a legitimidade das eleições e preservar a igualdade de oportunidades entre os participantes do pleito eleitoral.

Com esse intento, o § 10 do art. 73 da citada Lei 9.504/1997 veda à Administração Pública, no ano das eleições, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, excetuando apenas os casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

No caso, a concessão de transporte público gratuito 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, benefício igualmente assegurado à acompanhante da gestante, pode configurar a prática de conduta vedada a



Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

agentes públicos e de abuso do poder político e, por conseguinte, acarretar a imposição das penalidades que a espécie comporta.

Expostos, nesses termos, os motivos que fundamentam o veto total que oponho ao Projeto de Lei nº 17, de 2024, devolvo o assunto ao oportuno reexame dessa ilustre Casa Legislativa.

Ao ensejo, reitero a Vossa Excelência os protestos de minha alta consideração.

Atenciosamente,

TIAGO RODRIGUES CERVANTES
Prefeito Municipal

Ao
Excelentíssimo Senhor
Vereador Fernando da Silva Xavier de Miranda
DD. Presidente da Câmara Municipal de Itanhaém

Autenticar documento em /autenticidade
com o identificador 370033003300370031003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP
nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

