EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) VEREADOR(A) PRESIDENTE(A) DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR.

JOSÉ GONÇALVES TRINDADE, vereador do Município de Salvador, com base no art. 68, §1° da Resolução n°. 910/91 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador - RICMS), vem interpor

RECURSO AO PLENÁRIO

em face do Parecer aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final (CCJ) em julho de 2018, que concluiu pela rejeição ao Projeto de Lei (PLE) n°. 191/2018, de autoria do proponente, requerendo a remessa dos autos, acompanhado das razões anexas, ao Plenário para exame e julgamento.

Sala das Sessões, em 22 de abril de 2019.

José Gonçalves TRINDADE
Vereador

Travessa da Ajuda, n°. 39, Edf. Sulamérica, sala 409, Centro, Salvador/BA, CEP 40020-030
Tel.: (71) 3320-0289 | trindade@cms.ba.gov.br

EGRÉGIO PLENÁRIO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR.

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES VEREADORES.

RECORRENTE: JOSÉ GONÇALVES TRINDADE

ASSUNTO: PARECER DA CCJ AO PL 191/2018

RAZÕES DO RECORRENTE

1. BREVE RESUMO DA PROPOSIÇÃO E DA TRAMITAÇÃO

Em julho de 2018, o Recorrente apresentou o Projeto de Lei nº. 213/2018, com o a seguinte ementa: *"Dispõe sobre o direito à gratuidade total no Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus (STCO) e no Subsistema de Transporte Especial Complementar (STEC), às mães, pais ou responsáveis de crianças portadoras de microcefalia".*

Após relatório do Setor de Análise e Pesquisa, a referida proposição legislativa seguiu para a apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final (CCJ), na qual, contudo, obteve parecer contrário, conforme publicação no Diário Oficial do Legislativo (DOL) de 16/04/2019;

Para opinar pela rejeição do PLE nº. 191/2018, o eminente relator alegou, em síntese:

a) Que a matéria estaria inserida na esfera de competência privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal (CF);
b) Ademais que, vencida a consideração acima, que, a teor do que dispõe o artigo 52, inciso XVIII da Lei Orgânica Municipal (LOM), competiria ao Prefeito, "permitir, conceder ou autorizar a execução dos serviços públicos por terceiros (...)";
c) Em relação ao financiamento, que a teor do que dispõe o artigo 35 da Lei Federal nº. 9.074/95, "a concessão de um benefício de gratuidade ou desconto estaria condicionada à (...) indicação dos meios para custear o benefício pretendido, seja através de subsídio direto ou de revisão tarifária;
d) Suposta ofensa ao princípio constitucional da igualdade ou isonomia;
e) Vedações previstas na Lei Complementar Federal nº. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF (artigo 16, inciso I) e no Regimento Interno da CMS – RICMS (artigo 188) para a criação de despesa ou diminuição de receita;

Entretanto, conforme a seguir aduzido, tais argumentos não procedem, de forma que a decisão de rejeição do PLE nº. 213/2018 merece ser reformada pelo Plenário desta Casa Legislativa.

2. DO CABIMENTO E DA TEMPESTIVIDADE

Antes de adentrar ao mérito do presente recurso, insta destacar o cabimento e a tempestividade do mesmo. Nesta esteira, impende ressaltar que a parte final do §1º do art. 68 da Resolução nº. 910/91, Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador (RICMS) dispõe, *in verbis*:

> *Art. 68. (...)*
> *§ 1º (...) Concluindo pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de uma proposição, com parecer fundamentado nos dispositivos legais regimentais ou constitucionais, deve ela ser arquivada,* ***salvo recurso, no prazo de 10 (dez) dias, contado da publicação no Diário Oficial****, para ser discutido, e, somente quando provido esse recurso, o assunto é encaminhado à Comissão Técnica correspondente.*

Dessa forma, resta claro o cabimento de Recurso ao Plenário em face de parecer desfavorável a proposição legislativa no âmbito da CCJ. Ademais, considerando o prazo de 10 (dez) dias, assim como que a publicação no DOL ocorreu em 16/04/2019, conclui-se que o presente recurso é tempestivo.

3. DO MÉRITO

3.1. DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA. ENQUADRAMENTO ADEQUADO DA QUESTÃO.

Inicialmente, conforme já dissertado, o relator que a matéria estaria inserida na esfera de competência privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal (CF). Ocorre que, em que pese seja matéria correlata a transporte, a proposição legislativa em debate, ao propor gratuidade no transporte coletivo urbano a uma classe de indivíduos, versa sobre a tarifa devida a título de prestação de serviço público municipal.

Nesta esteira, deve-se considerar que, conforme estabelece o artigo 30, inciso V, da CF o serviço de transporte coletivo urbano é de competência dos Municípios. Nesta esteira, sendo competente para a prestação dos serviços, os Municípios detêm competência, ao menos implícita, para estabelecer os valores das tarifas e as gratuidades, entre outras questões.

Não é por outra razão que, conforme é sabido por todos, o valor da referida tarifa é estabelecido, revisado e reajustado através de ato emanado de autoridade pública municipal, e não federal ou estadual.

Neste sentido, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme exemplifica excerto do julgamento do Recurso Extraordinário 702.848, que, em que pese trate especificamente da concessão de gratuidade aos idosos, revela-se pertinente a qualquer espécie de gratuidade:

> ***Não vislumbro, no texto da Carta Política, a existência de obstáculo constitucional que possa inibir o exercício, pelo Município, da típica atribuição institucional que lhe pertence, fundada em título jurídico específico (CF, art. 30, I), para legislar, por autoridade própria, sobre a extensão da gratuidade do transporte público coletivo urbano*** *às pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 e 65 anos.* ***Na realidade, o Município, ao assim legislar, apoia-se em competência material – que lhe reservou a própria Constituição da República – cuja prática autoriza essa mesma pessoa política a dispor, em sede legal, sobre tema*** *que reflete assunto de interesse eminentemente local. Cabe assinalar, neste ponto, que a* ***autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro****, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada.*
> ***(RE 702848, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 29/04/2013, publicado em DJe-089 DIVULG 13/05/2013 PUBLIC 14/05/2013)***

Portanto, considerando tudo o quanto acima exposto, não se vislumbra qualquer óbice referente à repartição de competências estabelecida na Constituição Federal ao trâmite, discussão e aprovação do PLE 191/2018.

3.2. DA INICIATIVA LEGISLATIVA. POSSIBILIDADE DE AUTORIA DE PARLAMENTAR.

A seguir, o relator invoca o artigo 52, inciso XVIII, da LOM e, na parte final do parecer, o artigo 118 do RICMS para sustentar que a matéria seria de competência legislativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Com relação ao dispositivo da LOM, apenas estatui que o Poder Executivo é exercido pelo Prefeito e lhe atribui determinadas competências materiais, sem caráter privativo e sem mencionar a concessão de gratuidade, não constituindo, portanto, em óbice à iniciativa parlamentar sobre a matéria.

O artigo 188 do RICMS, a seu turno, conforme dissertado em outras oportunidades, padece de vício de inconstitucionalidade material parcial, devendo ser interpretado conforme a CF.

Isto porque, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (STF), as normas de processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória, sendo aplicáveis a todos os entes federados[1].

Nesta quadra, o artigo 61, *caput*, da CF estabelece, como regra, a iniciativa concorrente. Por sua vez, as hipóteses de competência privativa do chefe do Poder Executivo estão taxativamente previstas no artigo 61, §1º, da CF e não incluem matéria tributária ou financeira, exceto se referentes aos Territórios Federais, tampouco criação de despesas ou diminuição de receitas.

[1] Vide, exemplificativamente, o julgamento da ADI 102, Rel. Min. Maurício Corrêa.

Dessa forma, sendo a iniciativa concorrente regra constitucional e não se verificando, no caso em questão, hipótese de iniciativa privativa, não pode a LOM e o RICMS restringir onde a CF não o fez, donde conclui-se que os parlamentares possuem legitimidade para apresentar proposições sobre a referida matéria, sendo inválida qualquer norma que restrinja a competência parlamentar sobre a matéria.

Neste sentido, já decidiu o STF nos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 724 e 2.464 e dos Recursos Extraordinários 590.697, 585.413 e 626.570.

Diante de tudo o quanto acima exposto, é imperioso concluir que o artigo 188 do RICMS deve ser lido pelo filtro da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal, de forma que os vereadores, parlamentares municipais, detém legitimidade para a apresentação de projetos de lei que versem sobre gratuidade nos serviços públicos.

3.3. DA CONFORMIDADE COM A LEI DE CONCESSÕES

Adiante, o relator invoca o artigo 35 da Lei Federal nº. 9.074/95, de acordo com o qual "a concessão de um benefício de gratuidade ou desconto estaria condicionada à (...) indicação dos meios para custear o benefício pretendido, seja através de subsídio direto ou de revisão tarifária.

O referido artigo dispõe, *in verbis*:

> *Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.*

À margem de questões relativas à hierarquia entre os entes políticos, assim como entre as normas por ele editadas e, consequentemente, da aplicação do referido dispositivo em âmbito municipal, deve-se levar em conta que a sua leitura e adequada interpretação, levam à conclusão de que a estipulação de benefícios tarifários se condiciona, **alternativamente**, (a) à previsão, em lei, da origem dos recursos, ou (b) da revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário.

Não sendo possível ao parlamentar cancelar ou redirecionar dotações orçamentárias, **tampouco pode-se admitir que a lei obste o exercício da iniciativa parlamentar, que, conforme já demonstrado, é garantida pela CF**. Dessa forma, conclui-se que, a referida disposição não impede a apresentação, tramitação e aprovação da proposição legislativa em comento, de forma que, caso aprovada, deverá o Poder Executivo dar-lhe cumprimento, procedendo, entre outros, à revisão da estrutura tarifária, nos termos da legislação municipal e dos contratos de concessão firmados, se esse for o caso.

3.4. DA CONFORMIDADE COM O PRINCÍPIO DA ISONOMIA

No que diz respeito ao princípio da igualdade ou isonomia, supostamente violado pela proposição em comento, deve-se ter em vista que há muito tempo resta superado o conceito de que o seu atendimento consiste apenas em tratar todos de forma igual. Daí porque é célebre a lição de Ruy Barbosa, com base no pensamento aristotélico, segundo a qual "a regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam".

Dito de outra forma, resta superado o paradigma de igualdade formal, tendo sido substituído, então, pela noção de igualdade material, que, entre outras coisas, impõe ao legislador que dispense tratamento diferenciado a determinadas classes ou grupos sempre que tal seja necessário para reequilibrar as relações e garantir a igualdade de fato.

No caso em tela, o tratamento desigual proposto se revela legítimo, uma vez que, conforme dissertado na justificativa da proposição:

> O objetivo deste projeto é proporcionar às mães ou responsáveis de crianças portadoras de microcefalia, notadamente pessoas de baixo poder econômico e financeiro - as quais não tem condições de pagar o transporte - facilidade na locomoção para desenvolvimento de atividades diárias relacionadas ao complexo tratamento.
> A falta de transporte gratuito para as mães ou responsáveis dessas crianças faz com que muitas não consigam dar continuidade aos tratamentos para a anomalia, e sem o tratamento adequado, o desenvolvimento da criança ficará comprometido.

Dessa forma, o princípio da isonomia ou igualdade não resta violado, mas reforça o mérito do PLE 191/2018, uma vez que, pelas condições materiais de grande dificuldade que vivenciam, os pais, mães e responsáveis, fazem jus a tal benefício, que se reverte em favor, não apenas da criança portadora de microcefalia, como da sociedade, concretizando ainda outros princípios constitucionais importantes, como a solidariedade social e o direito à saúde.

3.5. DA CONFORMIDADE COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O artigo 16, inciso I, da LRF, suscitado pelo relator para fundamentar o parecer de rejeição, dispõe, textualmente:

> *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 subseqüentes;"*

Conforme se verifica, a concessão de gratuidade não se confunde com a despesa, instituto de Direito Financeiro, que, de acordo com Carlos Valder do Nascimento, consiste no "emprego ou dispêndio de dinheiro para aquisição de alguma coisa ou execução de um serviço"[2].

Portanto, revela-se totalmente descabida a invocação, pelo eminente relator, do artigo 16 da LRF, eis que trata de matéria inteiramente diversa da proposição legislativa.

4. DA CONCLUSÃO E DOS REQUERIMENTOS

Diante do exposto, e considerando a tempestividade de sua interposição, requer a apreciação do presente recurso pelo Plenário da Câmara Municipal de Salvador e, no mérito, a reforma da decisão da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, para que seja considerado aprovado o Projeto de Lei nº 191/2018, com a sua posterior e regular tramitação, conforme previsto no Regimento Interno desta Casa legislativa.

Sala das Sessões, em 22 de abril de 2019.

José Gonçalves TRINDADE
Vereador

[2] MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.