



816

**MENSAGEM DE LEI Nº 13/2015**

Maringá, 04 de março de 2015.

**VETO Nº 966/2015**

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 9.945, de 04 de fevereiro de 2015, de autoria do Vereador Luís Steinle de Araújo, que dispõe sobre a concessão de transporte gratuito para o acompanhamento de cortejos fúnebres a cemitérios de Maringá e dá outras providências, conforme razões que segue:

Primeiramente, insta dizer que o Prefeito pode vetar qualquer disposição ou todo o projeto por inconstitucionalidade, ilegalidade ou interesse público, justificando seu entender.

Pelo Projeto apresentado, observamos:

Art. 1º A Administração Municipal, **através da concessionária do serviço público de transporte coletivo urbano**, proporcionará transporte gratuito aos munícipes que não dispõem de meios próprios de locomoção, para acompanhamento de cortejos fúnebres a cemitérios de Maringá. (grifo nosso)

Nota-se que o Projeto dispõe sobre a prestação de um serviço pela Administração, estabelecendo ainda a forma com a qual se dará, ou seja, através da concessionária de serviço público de transporte coletivo urbano.

Exmo. Sr.

**FRANCISCO GOMES DOS SANTOS**

DD. Presidente da Câmara Municipal de Maringá

N E S T A



Numa análise técnica e operacional a aplicação do projeto intentado é totalmente inviável em virtude do custo que gerará ao sistema, principalmente por se tratar de serviço sob a vigência de contrato já estabelecido, sem a previsão de tal obrigação à empresa concessionária, razão pela qual haveria, conseqüentemente, a necessidade de reajuste proporcional da tarifa, a fim de se manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Nesse ponto, tal Projeto de Lei vem em sentido contrário às orientações da Secretaria Municipal de Transportes e Segurança e da Administração Municipal, que têm buscado todas as alternativas possíveis para minimizar o custo tarifário e manter a tarifa em patamares de mercado.

Ora, se a tarifa objetiva a remuneração dos serviços prestados em prol dos cidadãos, ou seja, ao custeio dos serviços postos à disposição da coletividade pelo Poder Público, ainda que por intermédio de empresas concessionárias ou permissionárias desse serviço público (como no caso de transporte coletivo de passageiros); e se a tarifa deve representar dita remuneração, parece claro que, se o diploma legal consagra desvirtuamento desse custeio – estabelece obrigações onerosas para o concedente e/ou concessionário -, ele representa, sim, ingerência na própria organização da Administração, sendo de todo criticável por terminar não possibilitando ao Executivo, como concedente/permitente do serviço público de transporte, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro que as contratações administrativas a tal título devem, necessariamente, resguardar. Situação esta que prejudica e/ou impede, em suma, o cumprimento de seu mister constitucional de prestar os serviços públicos de modo adequado e de conformidade com a sua política.

Diante mencionado fato, a imposição da obrigação pretendida refletirá diretamente no aumento do valor da tarifa cobrada do usuário do serviço, vez que todos os custos devem ser repassados à tarifa, a fim de resguardar o já mencionado equilíbrio econômico-financeiro do prestador do serviço.

De se destacar também, que trata de matéria que, por sua natureza, somente pode decorrer de projeto de lei de iniciativa do Executivo, sendo competência privativa deste, incorrendo assim a vedação do artigo 61, §1º, inciso II, letra “b”, da Constituição Federal,

5



reproduzidos nos artigos 79 e 87, inciso VI, da Constituição do Estado do Paraná, bem como ao artigo 50, incisos VI, XI e XIV, da Lei Orgânica do Município de Maringá, vejamos:

CF - Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

CE/PR - Art. 79. O poder Executivo é exercido pelo Governador do Estado, com o auxílio dos Secretários de Estado.

CE/PR - Art. 87. Compete privativamente ao Governador:

(...)

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, na forma da lei;

LOM - Art. 50. Ao Prefeito compete defender os interesses do Município, adotando, de acordo com a lei, todas as medidas necessárias a esse fim, e, em especial:

(...)

87



VI - dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da Administração;

(...)

XI - celebrar convênios, contratos ou termos de cooperação com entidades públicas ou privadas, e consórcios com outros municípios, para a realização de objetivos de interesse da Administração;

(...)

XIV - prover os serviços e obras da Administração Pública;

Nesse sentido, o presente projeto representa obstáculo à disposição acerca da organização, do funcionamento e da contratação pela Administração Municipal, que compete ao Chefe do Executivo, na medida em que a questão gira em torno à efetiva possibilidade de execução dos contratos administrativos já firmados e a serem firmados.

Ainda, a Constituição Federal, em seu artigo 175, estabelece a incumbência 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 do Estado do Paraná, do mesmo modo, em seu artigo 146, traz referida incumbência ao Estado, todavia, sem nada referir, expressamente, quanto a necessidade de regulação da sua política tarifária por intermédio de lei.

Em que pese isso, 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. Dai que, pois, inquestionável a necessidade de regulação do tema por diploma legal, em qualquer esfera da Administração Pública.

A esse respeito, ensina Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

---

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



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 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, quer parecer que 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.

Ainda, por se tratar de contrato administrativo e matéria de organização da Administração, a Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município são claras ao estabelecer a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo o Prefeito, para dispor sobre o assunto, não cabendo ao Legislativo legislar normas cuja matéria diz respeito aos

9



contratos e serviços públicos. E assim tem de ser, pois é a Administração Pública, que, por prestar o serviço, dispõe sobre a condição de seu correto funcionamento e operacionalização.

Citando Ives Granda Martins<sup>2</sup>, podemos observar:

“(…) A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refoge a sua maior especialidade.”

No mesmo sentido José Afonso da Silva refere que a iniciativa de legislação do Governo justifica-se por ser ele “o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa”<sup>3</sup>.

Na hipótese de que se cuida, cabe a Administração Municipal dispor sobre as condições de funcionamento e operação do transporte coletivo municipal. Dispor sobre concessão de transporte gratuito para o acompanhamento de cortejos fúnebres a cemitérios, criando obrigações e aumentando despesas a máquina pública, é matéria tipicamente administrativa, própria da iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Portanto, somente a ele compete a iniciativa de lei para dispor sobre a matéria.

Com pertinência, a doutrina de Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup>:

“Advirta-se, ainda, que, **para as atividades próprias e privativas da função executiva**, como realizar obras e **serviços municipais**, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativa do prefeito.”

2 *Comentários à Constituição do Brasil*, v. 4, t. I, Saraiva, 1991, p. 387.

3 *Princípios do processo de formação das leis no Direito Constitucional*, RT, 1964, p. 116.

4 *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, 1993, p. 631.



(...)

“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)

Ainda, a competência executiva para administração dos serviços municipais é corroborada pelo i. doutrinador José Afonso da Silva<sup>5</sup>, vejamos:

“Independência dos Poderes: significa (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) **que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais.**”

Tal entendimento, vale ressaltar, é o que tem prevalecido no âmbito dos e. Tribunais de Justiça do país, conforme se vê das ementas abaixo reproduzidas:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 3.471/2009 DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO/RS. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DOS ESPAÇOS DAS ESCOLAS MUNICIPAIS, NOS HORÁRIOS SEM AULAS FORMAIS - PARA AS COMUNIDADES REALIZAREM ATIVIDADES SÓCIO-EDUCACIONAIS - CULTURAIS, RECREATIVAS E DE LAZER. **MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA.** Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra a da Constituição Federal atribui...

(TJ-RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Data de Julgamento: 16/05/2011, Tribunal Pleno)

<sup>5</sup> Comentário Contextual à Constituição, 4ª ED., Editora Malheiros, 2007, sem grifos no original.



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE GÊNESE PARLAMENTAR QUE CRIA ATRIBUIÇÕES E DESPESAS PARA O PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. PROCEDÊNCIA.**

"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções ou 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. 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. [...] A exclusividade de iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto à matérias propostas pelo Executivo. [...]" (Hely Lopes Meirelles, in Direito Municipal Brasileiro. 6ª ed., Malheiros, 1993, p. 541 e 542). É precisamente o que sucede no caso dos autos, dado cuidar-se de lei de gênese parlamentar que, de modo írrito, inconstitucional (arts. 32; 50, § 2º, VI; 71, IV, a, e 123, inc. I, da CE), instituiu atribuições e criou despesas para o Poder Executivo (concessão de bolsas de estudo ou ajuda de custo a atletas do Município que se destacarem em competições estaduais ou nacionais).

(TJ-SC – ADI 20120737805 SC, Relator: João Henrique Blasi. Julgado em 03/09/2013, Órgão Especial, data de publicação: 16/09/2013)

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

Por todo o exposto, não me resta outra alternativa senão oferecer o **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 9.945/2015.

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

Mensagem de Lei nº 13/2015 - 8/8

  
**Daniel Romantini Pinheiro Lima**  
PROCURADOR GERAL  
048/P/46.285



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

## PROJETO DE LEI N. 9.945.

**Autor: Vereador Luis Steinle de Araújo.**

**Dispõe sobre a concessão de transporte gratuito para o acompanhamento de cortejos fúnebres a cemitérios de Maringá e dá outras providências.**

**Art. 1.º** A Administração Municipal, através da concessionária do serviço público de transporte coletivo urbano, proporcionará transporte gratuito aos munícipes que não dispõem de meios próprios de locomoção, para o acompanhamento de cortejos fúnebres a cemitérios de Maringá.

**Art. 2.º** O benefício será concedido mediante solicitação formulada ao órgão competente da Municipalidade, por membro da família do falecido ou representante designado para esse fim, com antecedência mínima de 6 (seis) horas do sepultamento.

**Art. 3.º** As empresas concessionárias do Serviço Funerário do Município deverão afixar nas suas respectivas capelas mortuárias, em local visível, placa contendo o telefone para a solicitação de ônibus e o tempo mínimo de antecedência para a solicitação conforme disposto no artigo 2.º desta Lei.

**Art. 4.º** Face ao que dispõe esta Lei, o Chefe do Poder Executivo fica autorizado a introduzir no contrato de concessão do serviço de transporte coletivo urbano as alterações que se fizerem necessárias.

**Art. 5.º** O Chefe do Poder Executivo regulamentará a presente Lei.

**Art. 6.º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Plenário Vereador Ulisses Bruder, 04 de fevereiro de 2015.**

  
**FRANCISCO GOMES DOS SANTOS**  
Presidente

  
**EDSON LUIZ PEREIRA**  
1.º Secretário