



Parecer N.º 443/2024/CCJR

Referente ao Projeto de lei N.º 455/2024 que “Dispõe sobre a reserva de espaço para mulheres e crianças nos ônibus intermunicipais e nos Ônibus de Transporte Rápido - BRT na região metropolitana de Cuiabá e dá outras providências.”.

Autor: Deputado Claudio Senna

Relator (a): Deputado (a) DRº EUGÊNIO

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 13/03/2024, sendo aprovado o requerimento de dispensa de pauta.

A proposição em referência “Dispõe sobre a reserva de espaço para mulheres e crianças nos ônibus intermunicipais e nos Ônibus de Transporte Rápido - BRT na região metropolitana de Cuiabá e dá outras providências.”.

O Autor em justificativa informa:

“ Trata-se de Projeto de Lei que visa dispor sobre a reserva de espaço para mulheres e crianças nos ônibus intermunicipais e nos Ônibus de transporte Rápido – BRT na região metropolitana de Cuiabá e dá outras providências.

Está crescendo as ocorrências de importunação e assédio sexual nas mulheres em ônibus e precisamos adotar medidas para que as mulheres tenham seus direitos respeitados, como a garantia à locomoção e à segurança, mencionados no caput do art. 5º da nossa Constituição Federal.



Não são raras as histórias que ouvimos de abusos sofridos em todo Brasil por mulheres durante as viagens de trem, metrô ou ônibus em horário de pico. Muitos homens se aproveitam da lotação do transporte coletivo para assediar sexualmente as mulheres que ali se encontram, causando um constrangimento e, muitas vezes, um trauma.

Nesse sentido, a dignidade de grupos de vulneráveis deve ser tratada de acordo com suas singularidades, a partir da especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade. Somando-se às crianças, aos indivíduos com deficiência e aos refugiados, estão as mulheres.

Acreditando que a melhor saída para reduzir os casos de abusos é criar meios de prevenção, se faz necessário políticas públicas com o objetivo de combater e prevenir a violência física, emocional, psicológica, sexual, verbal contra mulher durante as viagens nos ônibus.

Por todo exposta face à enorme relevância do tema conto com o apoio dos nobres pares para aprovar o presente projeto de lei.”.

Uma vez requerida a dispensa da primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Mérito que opinou por sua aprovação, tendo sido aprovado em 1.^a votação no Plenário desta Casa de Leis.

Na sequência a proposição foi encaminhada a esta Comissão, onde, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

II.I – Da (s) Preliminar (es);

Compulsando os autos, verifica-se que não há questões preliminares a serem analisadas, quais sejam: emendas, substitutivos ou projetos em apensos, entre outras matérias prejudiciais que integram o rol do art. 194 do Regimento Interno desta Casa de Leis – Resolução n.º 677 de 20 de dezembro de 2006.



Assim passaremos a análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição.

II. II. - Atribuições da CCJR

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.

Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.



A proposição assim dispõe:

Art.1º Os ônibus intermunicipais e o Ônibus de Transporte Rápido - BRT, que operarem no transporte intermunicipal na região metropolitana de Cuiabá, poderão reservar um espaço exclusivo para mulheres e crianças no período de 6 às 9 horas e 17 às 19 horas, visando coibir as oportunidades de assédio sexual, sem prejuízo das demais medidas de segurança.

Plenário das Deliberações “Deputado Renê Barbour” em 05 de março de 2024

SEÇÃO 1

ÔNIBUS DE TRANSPORTE RÁPIDO - BRT

Art.2º Poderá ficar reservado o último carro para uso exclusivo das mulheres e crianças.

Art.3º A obrigatoriedade de identificação será efetivada com envelopamento na parte traseira do veículo na cor rosa, informando o horário da exclusividade.

Art.4º Fica a empresa consorciada obrigada a fixar cartazes informativos em todos os terminais e no interior do veículo, esclarecendo a existência do direito e o horário da exclusividade.

Art. 5º No intuito de permitir a eficácia da medida, fica o consórcio de empresas comprometido em contratar profissionais da área de segurança ou realizar parcerias com as guardas municipais dos municípios, a fim de fiscalizar o embarque e desembarque nos terminais.

SEÇÃO II

DOS ÔNIBUS INTERMUNICIPAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CUIABÁ

Art.6º Os ônibus que realizam o transporte intermunicipal entre os municípios que compõe a região metropolitana de Cuiabá, poderão disponibilizar um veículo ou poderão reservar um espaço exclusivo para mulheres e crianças no período de 6 às 9 horas e 17 às 19 horas, nos dias úteis

Art.7º O veículo ou espaço disponibilizado as mulheres ou crianças deverão ser sinalizados com a cor rosa e as inscrições necessárias relativas a reserva do espaço e ao crime de importunação sexual.

SEÇÃO III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 8º Esta Lei entra em vigor, no prazo de cento e oitenta dias, a partir da data de sua publicação.



II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal;

Antes do mais, é preciso informar que, no tocante à repartição de competências na Constituição de 1988, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência. Isso, tanto no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) quanto no que respeita às competências materiais (competências de ordem administrativa).

A Constituição Federal efetua a repartição de competências em seis planos: 1) competência geral da União; 2) competência de legislação privativa da União; 3) competência relativa aos poderes reservados dos estados; 4) competência comum material da União, estados-membros, do distrito federal e dos municípios (competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...)

A COMPETÊNCIA **PRIVATIVA** da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. Assim, por exemplo, as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais - como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) (...)

(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15.ª ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933). Destacamos.

O parágrafo único do art. 22 prevê a possibilidade de lei complementar federal vir a autorizar que os Estados-membros legislem sobre questões específicas de matérias relacionadas no artigo.

(...)

É formalmente inconstitucional a lei estadual que dispõe sobre as matérias enumeradas no art. 22, se não houver autorização adequada a tanto.

(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 934)

Em relação à terminologia, quando se diz Competência **privativa** difere-se - às vezes - do significado de competência **exclusiva** - parte da doutrina entende haver uma divisão, onde as competências exclusivas, que são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam sê-la.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Pode-se dizer, então, que o art. 21 da CF trata da competência exclusiva da União, enquanto o seu art. 22 trata da privativa.

Parte da doutrina, porém, entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.

Quanto à COMPETENCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE pode-se dizer, de acordo com a doutrina especializada, que é um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estado-membros. O Art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente (...)

Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24§ 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. (...)

Quando da falta completa da lei com normas gerais, o Estado-membro pode legislar amplamente, para suprir, assim, a inexistência do diploma federal. (...)

Pode-se dizer que o propósito de se entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local.

(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 936-937).

Quando da análise da Constitucionalidade da proposta legislativa, deve-se verificar sua submissão tanto sob o quesito formal quanto o material.

Sobre vícios quanto à Constitucionalidade Formal, diz a doutrina:

Em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por qualquer outro vício do seu processo de formação), quanto pela usurpação ou falta de competência dos entes federados.

(...).

De tudo se vê, por conseguinte, que inconstitucionalidade formal tem duas dimensões: uma atrelada às diferentes fases do processo legislativo de formação das espécies normativas (fase de iniciativa, fase de deliberação parlamentar, fase de deliberação executiva, fase de promulgação e fase de publicação) e a outra vinculada ao pacto federativo e suas regras de competência, edificadas sob a égide do princípio da predominância do interesse, sem nenhum tipo de hierarquização entre os entes federados.

(...) dimensões da inconstitucionalidade formal, quais sejam: inconstitucionalidade formal propriamente dita (vícios do processo legislativo) e inconstitucionalidade formal orgânica (vícios da repartição de competências dos entes federativos).

(...).



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Em essência, o vício formal decorre das circunstâncias que desrespeitam as normas referentes à elaboração das espécies normativas, bem como das normas que regulam a distribuição de competência no âmbito do federalismo pátrio.
(MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade - 2ª edição. Rio de Janeiro: Processo 2021, fls. 96-97).

O Projeto de Lei em questão visa estabelecer obrigações para os estabelecimentos comerciais de materiais recicláveis e bens móveis usados, impondo a eles a obrigação de manter registros completos de suas transações, incluindo a identificação dos vendedores e compradores, bem como um sistema de controle detalhado dos materiais adquiridos e vendidos. Além disso, prevê penalidades para o não cumprimento das disposições da lei.

O presente Projeto de Lei (PL) propõe a reserva de um espaço exclusivo para mulheres e crianças em ônibus intermunicipais e no BRT na região metropolitana de Cuiabá, entre as 6h e 9h e 17h e 19h, com o objetivo de coibir o assédio sexual. A análise de sua legalidade e constitucionalidade exige a ponderação de diversos princípios e normas jurídicas.

A competência para legislar sobre o transporte intermunicipal ficou reservada aos Estados, na medida em que, nos termos do art. 25, § 1º, da CF:

“(…)
Art. 25.
§ 1º. São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição.
(…)”

Nesse sentido, esclarece Alexandre de Moraes (*Direito Constitucional*, 24ª. Ed., São Paulo: Atlas, 2009, p. 306), que:

“(…)”

Não compete à União, nem tampouco aos Municípios, legislar sobre normas de trânsito e transporte intermunicipal, sob pena de invasão da esfera de atuação do Estado-membro. Trata-se, por conseguinte, de competência remanescente dos Estados-membros, aos quais competirão gerirem, administrarem, serem responsáveis e autorizarem qualquer modalidade de transporte coletivo intermunicipal.

(…)”



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

O STF já se manifestou sobre o tema em mais de uma oportunidade, assentando de modo inequívoco que cabe apenas ao legislador estadual regular o transporte coletivo intermunicipal.

Confira-se:

“(…)

A Constituição do Brasil estabelece, no que tange à repartição de competência entre os entes federados, que os assuntos de interesse local competem aos Municípios. **Competência residual dos Estados-membros – matérias que não lhes foram vedadas pela Constituição, nem estiverem contidas entre as competências da União ou dos Municípios.** A competência para organizar serviços públicos de interesse local é municipal, entre os quais o de transporte coletivo (...). O preceito da Constituição amapaense que garante o direito a ‘meia passagem’ aos estudantes, nos transportes coletivos municipais, avança sobre a competência legislativa local. **A competência para legislar a propósito da prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal é dos Estados-membros.** Não há inconstitucionalidade no que toca ao benefício, concedido pela Constituição estadual, de ‘meia passagem’ aos estudantes nos transportes coletivos intermunicipais. (ADI 845, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 22-11-2007, Plenário, DJE de 7-3-2008.) g.n.

(…)

Os Estados-membros são competentes para explorar e regulamentar a prestação de serviços de transporte intermunicipal. (...) 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. (ADI 2.349, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 31-8-2005, Plenário, DJ de 14-10-2005.) No mesmo sentido: ADI 845, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 22-11-2007, Plenário, DJE de 7-3-2008; RE 549.549-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 25-11-2008, Segunda Turma, DJE de 19-12-2008. (g.n.)

(…)”

Em outra perspectiva, no que diz respeito à elaboração de leis, tanto a Constituição Federal quanto a Constituição Estadual estabelecem o princípio da separação dos Poderes, garantindo a independência do Executivo, Legislativo e Judiciário, e nenhum desses poderes constituídos pode interferir na gestão e articulação do outro.

Quanto ao artigo 5º da proposta, que obriga o respectivo consórcio de empresas a contratar profissionais da área de segurança para supervisionar o embarque e desembarque nos terminais, identifica-se uma inconstitucionalidade. Isso se deve ao fato de este dispositivo representar uma interferência indevida nos contratos administrativos do Poder Executivo estadual, violando assim o princípio constitucional da Separação dos Poderes.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
 Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
 Núcleo CCJR
 Comissão de Constituição, Justiça e Redação

O RE 1351379 A GR / RJ, já julgou matéria idêntica, contudo em âmbito municipal.

Vejam os:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL Nº 6.274, DE 2017, DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. RESERVA DE ESPAÇO PARA MULHERES E CRIANÇAS EM ÔNIBUS MODALIDADE BRT. MUNICÍPIO: COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL: ART. 30, I, DA CRFB. NA ESPÉCIE, POR INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE DO DIPLOMA EM SUA MAIOR PARTE. ART. 2º DA LEI: VERIFICADO INCONSTITUCIONAL. INGERÊNCIA INDEVIDA EM CONTRATO ADMINISTRATIVO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. NESTE PONTO: FERIMENTO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. 1. A Lei municipal nº 6.274, de 13 de novembro de 2017, da Cidade do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a reserva de espaço para mulheres e crianças nos ônibus da modalidade BRT no Município do Rio de Janeiro, deve ser considerada constitucional, em sua maior parte, tendo sido editada de acordo com o art. 30, I, da CRFB, que prevê a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, de forma abstrata e geral em matéria de iniciativa concorrente, inclusive, como na espécie, por norma de iniciativa da Câmara Municipal. 2. **No tocante ao art. 2º da citada Lei, que determinava ao respectivo consórcio de empresas contratar profissionais da área de segurança, a fim de fiscalizar o embarque e desembarque nos terminais, verifica-se inconstitucionalidade, por se tratar, este dispositivo, de ingerência indevida em contrato administrativo do Poder Executivo municipal, neste ponto, caracterizando ferimento ao princípio constitucional da Separação dos Poderes.** 3. Superação do acórdão do Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que, em se de ação direta de inconstitucionalidade, havida declarado a lei inconstitucional. 4. Agravo Regimental parcialmente provido, para reformar a decisão agravada e dar apenas parcial provimento ao recurso extraordinário, reconhecendo-se a constitucionalidade da Lei examinada, exceto em relação ao art. 2º, reconhecido como inconstitucional.

É imperativo ressaltar, com base nos preceitos constitucionais, que a competência para tal determinação não recai sobre o Poder Legislativo.

Ressaltamos que a determinação da contratação de profissionais de segurança, por meio de contrato com a concessionária, não compete ao Poder Legislativo. Tal atribuição é privativa do Poder Executivo, conforme disposto no Artigo 84, inciso IV da Constituição Federal de 1988 (CF) e art. 66, inciso III da Constituição do Estado do Estado de Mato Grosso.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Além disso, destacamos que a determinação legislativa em questão contraria disposições da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. A referida lei estabelece diretrizes claras e específicas quanto aos procedimentos licitatórios e à celebração de contratos administrativos, atribuindo ao Poder Executivo a responsabilidade pela condução desses processos.

Portanto, é imprescindível reconhecer que a competência para determinar a contratação de profissionais da área de segurança para supervisionar o embarque e desembarque em terminais pertence ao Governador, conforme previsão constitucional e legislação aplicável. Qualquer interferência por parte do Poder Legislativo nesse âmbito se configura como desvio de competência e contraria os princípios fundamentais da ordem jurídica.

Como a propositura é de origem parlamentar, verifica-se que ela viola reserva de iniciativa, especialmente aquela instituída pelo art. 39, parágrafo único, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual.

O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que compete ao Chefe do Executivo a iniciativa de Leis que venham a interferir em contratos de concessão de serviços públicos. Confirmam-se as ementas dos julgados que abaixo transcrevo:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL. TRANSPORTE PÚBLICO. ESTUDANTES. ISENÇÃO DE TARIFA. LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO: DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(ARE 1343233 AgR, Relatora: CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 11/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-227 DIVULG 17-11-2021 PUBLIC 18-11-2021).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei do estado de Mato Grosso do Sul que dispõe sobre a proibição de interrupção, por parte das empresas concessionárias, do fornecimento de serviços públicos essenciais à população, em decorrência da falta de pagamento. 3. Inconstitucionalidade formal, por afronta à competência dos municípios – descrita no art. 30, incisos I e V – e da União – prevista nos arts. 21, XII, “b”; 22, IV; e 175, caput e parágrafo único, incisos I, II e III, todos da Constituição Federal. 4. O Supremo Tribunal Federal possui firme entendimento no sentido da impossibilidade de interferência do Estado-membro nas relações



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

jurídico-contratuais entre poder concedente federal ou municipal e as empresas concessionárias, especificamente no que tange a alterações das condições estipuladas em contrato de concessão de serviços públicos, sob regime federal ou municipal, mediante a edição de leis estaduais. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 3866, Relator: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 13-09-2019 PUBLIC 16-09-2019).

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.127/2015. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE AR CONDICIONADO NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PRIVATIVA. PODER EXECUTIVO. SERVIÇOS PÚBLICOS. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.

(ARE 1075713 AgR, Relator: ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 29/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-157 DIVULG 03-08-2018 PUBLIC 06-08-2018).

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido. 1. 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, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes. 2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



(ARE 929591 AgR, Relator: DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017).

Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal verifica-se ser a propositura é formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à constitucionalidade material, a doutrina especializada faz as seguintes – e relevantes – considerações:

O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É controle criativo, substancialmente político. (...)

Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente.

(Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306)

Guilherme Sandoval Góes, em sua obra Controle de Constitucionalidade, Citando A Obra de Gilmar Mendes e outro, traz a seguinte definição da doutrina quanto à (in) constitucionalidade material:

(...)inconstitucionalidade material, também denominada de inconstitucionalidade de conteúdo ou substancial, está relacionada à “matéria” do texto constitucional, ao seu conteúdo jurídico-axiológico. (...)

A **inconstitucionalidade material** envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do **desvio de poder** ou do **excesso de poder legislativo**. Assim sendo, destaca o eminente jurista que a doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, que se revela mediante contrariedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao **princípio da**



proporcionalidade ou ao **princípio da proibição de excesso**, qualidade de norma constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito. Dessa forma, para além da costumeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5) (grifos nossos).

(MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.fls. 90/92). Grifos nossos.

Nesse sentido, assim define o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso:

(...) E mais: com a devida atenção observe que a inconstitucionalidade material (ofensa ao conteúdo da constituição) representa um vício insanável, vale dizer, essa norma sempre será considerada inconstitucional, mesmo que tenha cumprido rigorosamente todas as etapas formais do processo legislativo. Ou seja, a inconstitucionalidade material, diferentemente da formal, diz respeito ao mérito conteudístico da Carta Ápice, não podendo, por via de consequência, ser sanada. (...)

Outro aspecto central da inconstitucionalidade material envolve a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo a partir da aplicação do princípio da proporcionalidade e seus subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

(MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.fls. 91-92)

Embora a proposta se configure como uma ação afirmativa, visando corrigir a disparidade de gênero no contexto do transporte público, onde mulheres e crianças são particularmente vulneráveis ao assédio, e a reserva de um espaço limitado não seja discriminatória, mas sim uma medida proporcional e razoável para alcançar o objetivo de proteção, é necessário analisar que a interferência do Poder Legislativo na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo resulta em violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Essa violação é prevista na Constituição Federal em seu artigo 2º, assim como na Constituição Estadual, conforme estipulado no artigo 9º.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único: É vedada a qualquer dos Poderes a delegação de competência.

Ademais, algumas ressalvas devem ser feitas em relação à eficácia da proposta. Por exemplo, a dificuldade de fiscalização pode ser um desafio significativo, especialmente durante os horários de pico, quando os ônibus estão lotados. Além disso, é importante considerar o estímulo à segregação, uma vez que a medida de reserva de espaço para mulheres e crianças pode ser interpretada como um retrocesso na luta pela igualdade de gênero, promovendo uma segregação espacial.

Existem também alternativas menos complexas, como campanhas educativas e de conscientização sobre o assédio sexual no transporte público, que podem ser mais eficazes. Além disso, investimentos em segurança pública e monitoramento dos ônibus podem contribuir significativamente para a redução do assédio.

No entanto, em um caso semelhante, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Processo: RE 1.351.379, decidiu pela constitucionalidade da Lei municipal nº 6.274, de 13 de novembro de 2017, da Cidade do Rio de Janeiro, que trata do transporte público municipal, que obriga a reserva de espaço, todavia no que tange a contratação de profissionais da área de segurança para a eficácia da medida, fora declarado inconstitucional, esse dispositivo cria despesas e ônus desproporcional à concessionária no que se refere à fiscalização do cumprimento da lei.

II.V – Da Legalidade, Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à Regimentalidade (e também juridicidade), deve constar registrado que, em atenção à determinação dos artigos 39 a 45 da C. E., não está, a proposição legislativa, em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno e Constituição Estadual.

Acerca da Iniciativa dos Projetos, verifica-se que também não estão devidamente observados os artigos 172 a 175 do Regimento Interno da Casa de Leis.



Em face de todo o exposto, vislumbramos questões constitucionais que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação do presente projeto.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, em que se evidencia a **inconstitucionalidade**, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 455/2024, de autoria do Deputado Claudio Senna.

Sala das Comissões, em 26 de 03 de 2024.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 455/2024 – Parecer Nº 443/2024/CCJR
Reunião da Comissão em 26 / 03 / 2024
Presidente: Deputado (a) DR. EUGÊNIO
Relator (a): Deputado (a) DR. EUGÊNIO

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, em que se evidencia a inconstitucionalidade por vício de iniciativa , voto contrário à aprovação do Projeto de Lei N.º 455/2024, de autoria do Deputado Claudio Senna.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	[assinatura]
Membros (a)	[assinaturas]