



Parecer n.º 646/2022/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 178/2020 que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de reparação dos danos causados pelas prestadoras de serviços públicos às calçadas e vias públicas.”.

Autor: Deputado Valdir Barranco.

Apenso: PL n.º 967/2021, de autoria da Deputada Janaina Riva.

Apenso: PL n.º 193/2022, de autoria do Deputado Valdir Barranco.

Relator (a): Deputado (a) Delmar da Silva Bello

I – Relatório

Submete-se a esta Comissão o projeto de Lei n.º 178/2020, de autoria do Deputado Valdir Barranco, que dispõe sobre a obrigatoriedade de reparação dos danos causados pelas prestadoras de serviços públicos às calçadas e vias públicas.

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos - SSL no dia 05/03/2020, sendo colocada em primeira pauta no dia 10/03/2020, tendo seu devido cumprimento no dia 01/04/2020 (fls. 02 e 03/verso).

Ato contínuo, a propositura foi encaminhada no dia 01/04/2020 à Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte - CDCC que, pelo parecer encartado nos autos (fls. 05 a 09), opinou pela aprovação da propositura, tendo esta sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 19/05/2021 (fls. 09/verso).

Em sua justificativa o Autor assim informa:

“O artigo 175 da Constituição Federal assevera que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, por meio de licitação, a prestação de serviços públicos.

Ademais, vale salientar que a Lei Federal nº 8.987/1995 dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

Dessa forma, a presente propositura visa obrigar que as prestadoras de serviço reparem, de forma obrigatória, no prazo estipulado, sob pena de multa, os danos que forem causados às vias e calçadas durante a execução dos serviços.





São várias as reclamações oriundas dos cidadãos de casos de algumas prestadoras de serviços que deixam, por exemplo, após a execução de uma obra ou reforma, buracos nas vias ou calçadas, algo que causa diversos transtornos.

Assim, submeto a proposta aos nobres pares, aguardando a sua aprovação em Plenário.”.

Seguidamente, a segunda pauta foi cumprida no período do dia 26/05/2021 a 16/06/2021, quando então foi encaminhada para esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, conforme certificado nos autos (fls. 09/verso).

Posteriormente, foi identificado pela Secretaria de Serviços Legislativos, Projetos de Lei de conteúdo semelhante, o PL n.º 967/2021, de autoria da Deputada Janaina Riva e o PL n.º 193/2022, de autoria do Deputado Valdir Barranco.

Em seguida, a propositura foi reencaminhada a análise da Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte – CDCC, que exarou parecer de mérito favorável à aprovação, do PL n.º 178/2020 e pela prejudicialidade do Projeto de Lei n.º 193/2022, ambos de autoria do Deputado Valdir Barranco, bem como pela prejudicialidade do Projeto de Lei n.º 967/2021, de autoria da Deputada Janaina Riva.

Por derradeiro, a proposição recebeu encaminhamento para a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR para análise e parecer quanto à constitucionalidade, legalidade e juridicidade, tendo aportado no dia 16/05/2022.

É o relatório.

II – Análise

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 e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Preliminarmente, é oportuno esclarecer, que o procedimento de análise prévia de constitucionalidade estruturada no âmbito da produção legislativa estadual busca examinar a juridicidade, a legalidade e a constitucionalidade do projeto de lei sob três aspectos: 1º) a matéria legislativa proposta deve se encontrar dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros; 2º) deve ser observada a rígida regra de iniciativa da propositura disciplinada pela Constituição Federal, pela Constituição Estadual e pelo Regimento Interno da ALMT; 3º) a propositura deve estar em consonância com os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.



Conforme ressaltado anteriormente o presente Projeto de Lei objetiva dispor sobre a obrigatoriedade de reparação dos danos causados pelas prestadoras de serviços públicos às calçadas e vias públicas, nos seguintes termos, abaixo destacados:

“Art. 1º As empresas concessionárias, permissionárias, e demais prestadoras de serviços ficam obrigadas a restaurar as vias e calçadas que danificarem durante a execução de seus serviços.”

Art. 2º A restauração ocorrerá da seguinte forma:

I - com o material da mesma qualidade do bem danificado;

II - no prazo de até 60 (sessenta) dias, contados a partir do término do serviço.

Art. 3º Caso o prazo estipulado no artigo anterior não seja respeitado, poderão incidir multas administrativas.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

No que diz respeito a matéria da propositura supratranscrita, verifica-se que se trata de norma referente a matéria que adentra no regime de concessão ou permissão para prestação de serviços públicos, através de licitação, inserindo, desta forma, na competência legislativa concorrente dos Estados, nos termos do artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.987/95 e art. 175 da Constituição Federal, *in verbis*:

LEI Nº 8.987/95

Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 175. 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.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:





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

II - os direitos dos usuários;

II - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Todavia, em que pese o respaldo constitucional sobre a competência do Estado-membro pertinente a matéria, o Projeto de Lei n.º 178/2020, dada sua essência e justificativa escora na **inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa**, em decorrência do descumprimento do princípio da simetria – art. 61, §1º, II, alínea “e” da CRFB/88 e art. 39, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, sendo de iniciativa privativa do chefe do poder executivo às leis de “*criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.*”.
Vejamos:

Constituição Federal

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:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Grifamos)

Constituição Estadual

Art. 39 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, à Procuradoria Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública. (Grifamos)





Assim, em que pese à matéria tratar de questão de relevante interesse público, o certo é que a matéria interfere diretamente em contratos celebrados pelo Poder Executivo, especificadamente nos contratos de concessão de serviço público, caracterizando, assim, uma afronta ao princípio constitucional da reserva de administração, princípio este que restringe a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo, privilegiando, assim, o princípio da separação dos poderes, corolário do Estado Federativo, previstos nos artigos 2º da Constituição Federal¹ e 9º da Constituição Estadual².

Por idêntica razão constitucional, a Assembleia não pode delegar funções ao Governador, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º).

O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que compete ao Chefe do Executivo, a iniciativa de Leis que venham interferir em contratos de concessão de serviços públicos, por incidir em matéria sujeita à reserva de administração do Executivo, conforme se depreende em recentes julgados de diferentes Turmas deste Tribunal, *in verbis*:

*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(a): 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*****

¹ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

² 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.



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.

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

Convém destacar que as concessionárias de serviços públicos, que administram o serviço de pedágio das rodovias estaduais, passam por um procedimento licitatório, onde é definida a política tarifária a ser aplicada, conforme dispõe o inciso III do parágrafo único do art. 175, da Constituição Federal, senão vejamos:

“Art. 175. 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.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

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

II - os direitos dos usuários;

*III - política tarifária;
(...)”*

Por isso, quaisquer alterações posteriores, alteração unilateral do contrato – como no caso da lei em análise, haja vista que a obrigatoriedade de reparação de danos em calçadas e vias públicas – deverão passar por uma nova análise de política tarifária, de modo à reestabelecer o equilíbrio econômico e financeiro, conforme prevê o § 4º do art. 9º, da Lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos regulamentando assim o art. 175 da Constituição Federal, a saber:





Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

(...)

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração

Nesse sentido, modificando as condições previamente estabelecimentos nos instrumentos contratuais de concessão, interfere no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, violando o disposto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Sobre o tema a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro assim nos ensina:

“Ao poder de alteração unilateral, conferido à Administração, corresponde o direito do contratado, de ver mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, assim considerada a relação que se estabelece, no momento da celebração do ajuste, entre o encargo assumido pelo contratado e a prestação pecuniária assegurada pela Administração”.

Deste modo, somente o poder concedente poderá propor alterações no contrato e desde que mantenha o equilíbrio econômico financeiro do contrato, **não cabendo, portanto, no presente caso a possibilidade de iniciativa parlamentar.**

Por outro lado, o projeto de lei ao versar sobre manutenção de vias públicas e calçadas parte das prestadoras de serviços públicos trata de matérias de competência municipal, nos termos do artigo 30, inciso I, da CF/88, *verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Portanto, a referida proposição caracteriza clara intromissão em assunto que compete ao ente responsável pela concessão do serviço público estadual e municipal, alterando as expensas contratuais, o que impactará o equilíbrio econômico financeiro em desfavor das concessionárias.



Por fim, o **PL n.º 193/2022 e o PL n.º 967/2021**, restaram prejudicados pela Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte, por tratar-se de assuntos semelhantes, logo, não serão objeto de análise por esta Comissão, que referenda a prejudicialidade dos projetos.

Assim, face o teor da proposição, verifica-se questões constitucionais e legais que geram óbices para a aprovação do presente projeto de lei.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei n.º 178/2020, de autoria do Deputado Valdir Barranco, e pela **prejudicialidade** do Projeto de Lei 967/2021 de autoria da Deputada Janaina Riva e do Projeto de Lei n.º 193/2022 de autoria do Deputado Valdir Barranco em apenso.

Sala das Comissões, em 07 de 06 de 2022.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 178/2020 (Apenso PL 967/2021 e PL 193/2022) – Parecer n.º 646/2022
Reunião da Comissão em 07 / 06 / 2022
Presidente: Deputado Valdir Barranco
Relator (a): Deputado (a) Valdir Barranco

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto contrário à aprovação do Projeto de Lei n.º 178/2020, de autoria do Deputado Valdir Barranco, e pela prejudicialidade do Projeto de Lei 967/2021 de autoria da Deputada Janaina Riva e do Projeto de Lei n.º 193/2022 de autoria do Deputado Valdir Barranco em apenso.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	