



PARECER TÉCNICO

Mensagem de Veto nº. 468/2017 ao Projeto de Lei nº 14/2017

Autor : Governador do Estado

Assunto: Mensagem encaminhando veto total ao Projeto de Lei nº. 14/2017, de autoria do Deputado Euclério Sampaio, que dispõe sobre a instalação de botão do pânico nos ônibus do sistema TRANSCOL do Estado do Espírito Santo.

1. RELATÓRIO

Trata-se da Mensagem do Governador do Estado do Espírito Santo nº. 468/2017, encaminhando veto total ao Projeto de Lei nº. 14/2017, de autoria do Deputado Estadual Euclério Sampaio, que dispõe sobre a instalação de botão do pânico nos ônibus do sistema TRANSCOL do Estado do Espírito Santo.

A mensagem de veto foi recebida no dia 02.01.2018, lida no expediente da Sessão Ordinária do dia 06.02.2018 e publicada no Diário do Poder Legislativo – DPL do dia 07.02.2018 (fl. 05 dos autos, frente e verso).

Com efeito, o presente processo legislativo foi encaminhado a esta Procuradoria para exame e parecer, na forma do art. 3º, XX da Lei Complementar nº. 287/2004 e, distribuída a matéria, coube-me examiná-la e emitir parecer técnico.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Cumprе assentar que o exame a ser realizado sobre o presente processo limitar-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante pátrio. Com



efeito, não incumbe a Procuradoria invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões que dizem respeito tão somente aos critérios políticos e de oportunidade e conveniência desta Casa de Leis.

Inicialmente, analisar-se-á o aspecto formal, ou seja, se o procedimento previsto no art. 66 da CE/1989 foi devidamente cumprido.

Nos termos do art. 66, §2º.¹ da CE/1989, o Exmo. Governador do Estado pode, no prazo improrrogável e peremptório de 15 (quinze) dias úteis, vetar de forma irretratável e expressa, total ou parcialmente, projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo, fundamentando-se na existência de inconstitucionalidade (veto jurídico) ou de contrariedade ao interesse público (veto político), devendo, em seguida, comunicar, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, ao Exmo. Presidente da Assembleia Legislativa os motivos do veto.

No caso em exame, houve obediência aos prazos previstos no art. 66, § 2º, da CE/1989, porquanto o Autógrafo de Lei nº 217/2017, relativo ao Projeto de Lei nº 14/2017, foi entregue ao Governador do Estado no dia 14.12.2017 (fl. 83 dos autos do Projeto de Lei nº 14/2017), enquanto a comunicação das razões do veto total ao Presidente da Assembleia Legislativa foi recebida em 02.01.2018 (fl. 02).

Da mesma forma, foram obedecidos os demais requisitos previstos no art. 66 da Constituição Estadual, tendo em vista que o veto foi apostado de forma expressa, escrita e fundamentada.

Assim, opina-se pela constitucionalidade do veto total ao Projeto de Lei nº 14/2017, quanto ao aspecto do procedimento, tendo em vista que foi obedecido o previsto no art. 66 da CE/1989.

¹ Art. 66. Concluída a votação de um projeto, a Assembleia Legislativa o enviará ao Governador do Estado que, aquiescendo, o sancionará. (...)

§ 2º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Assembleia Legislativa os motivos do veto.

§ 3º O veto parcial deverá abranger texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 4º O veto será apreciado pela Assembleia Legislativa dentro de 30 (trinta) dias, a contar do seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados.

§ 5º Se o veto for rejeitado, será o projeto enviado ao Governador do Estado para promulgação.

§ 6º Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições até sua votação final.

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Governador do Estado, nos casos dos §§ 1º e 5º, o Presidente da Assembleia Legislativa a promulgará. Se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente fazê-lo.



Cabe ressaltar que o veto terá preferência sobre outra proposição na Ordem do Dia, para discussão e votação, conforme dispõe o art. 216, § 1º, I², do Regimento Interno e o quórum para sua rejeição dar-se-á por maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, na forma dos art. 66, § 4º, da Constituição Estadual e art. 230³ do Regimento Interno.

O regime de tramitação será especial, por força do art.148, III c/c arts. 228 a 231⁴ do Regimento Interno. O processo de votação será nominal, conforme art. 200, II c/c com o artigo 202, I⁵, do Regimento Interno.

Logo, constata-se que inexistente vício de inconstitucionalidade no procedimento de tramitação do veto total em foco.

Passa-se à análise dos fundamentos jurídicos expostos pelo Exmo. Governador do Estado para vetar totalmente o Autógrafo de Lei nº. 217/2017, referente ao Projeto de Lei nº. 14/2017.

O Projeto de Lei nº 14/2017 tem por finalidade dispor sobre a instalação de botão do pânico nos ônibus do sistema TRANSCOL do Estado do Espírito Santo, nos seguintes termos:

Art. 1º. É obrigatória a instalação de “botão do pânico” ou de outro dispositivo de alerta de crimes nos veículos destinados ao transporte coletivo do sistema TRANSCOL no Estado do Espírito Santo.

² Art. 216. Preferência é a primazia na discussão ou na votação de uma proposição sobre outra na Ordem do Dia.

§ 1º As proposições terão preferência para discussão e votação na seguinte ordem:

I – veto

(...)

³ Art. 230. O veto será rejeitado quando contra o mesmo votar a maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa.

⁴ Art. 228. Recebido o projeto vetado e constatada a observância do prazo constitucional estabelecido para sanção, será imediatamente publicado na forma do artigo 120, com as razões do veto e despachado à Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação.

§ 1º A partir da data do recebimento do veto, a Assembleia Legislativa terá o prazo de trinta dias para sua apreciação.

§ 2º Será de cinco dias úteis, improrrogáveis, o prazo para que a Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação emita o seu parecer.

§ 3º Decorrido o prazo do § 2º, o projeto de lei, as razões do veto e o parecer serão encaminhados à Mesa.

§ 4º Após a leitura, o parecer será publicado e incluído na Ordem do Dia.

§ 5º O projeto vetado e o parecer da Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação serão submetidos a uma só discussão, podendo falar por dez minutos os líderes, o relator do veto e o autor ou autores da matéria vetada, seguindo-se imediatamente a votação.

§ 6º A votação versará sobre o veto, votando a favor os que aprovarem e contra os que rejeitarem o veto.

Art. 229. Esgotado sem deliberação o prazo de trinta dias, o veto será colocado na Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições até sua votação final.

Art. 230. O veto será rejeitado quando contra o mesmo votar a maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa.

Art. 231. Se o veto for rejeitado, será o projeto encaminhado ao Governador do Estado para promulgação, na forma do artigo 66, § 5º da Constituição Estadual.

⁵ Art. 202. A votação nominal será utilizada:

I - nos casos em que seja exigido quorum especial para votação, à exceção dos previstos neste Regimento;

(...)



§1º. O “botão do pânico” ou outro dispositivo de que se trata o caput deste artigo deve ser instalado no interior do veículo e integrado aos painéis digitais exteriores;

§2º. Após acionado, deve constar nos painéis digitais exteriores dos veículos a mensagem “SOCORRO ASSALTO – LIGUE 190”.

Art. 2º. Devem ser disponibilizados botões de acionamento no interior do veículo suficientes e de fácil acesso ao motorista, ao cobrador e aos usuários.

Art. 3º. Os veículos do sistema TRANSCOL contarão com painéis digitais que exponham a mensagem de que trata o §2º. do art. 1º. desta Lei em suas partes frontal e na traseira.

Art. 4º. O Poder Executivo regulamentará esta Lei.

Art. 5º. Esta Lei entrará em vigor após decorridos 60 (sessenta) dias de sua publicação oficial.

O Governador do Estado, em sua Mensagem de Veto nº. 468/2017, apresentou os seguintes fundamentos para sustentar o veto total ao dispositivo:

“Em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, a Procuradoria Geral do Estado (PGE), ao apreciar os aspectos constitucionais, manifestou-se pelo veto total ao presente Autógrafo de Lei, pelas razões e argumentos que seguem transcritos:

‘Da inconstitucionalidade formal – Reserva de iniciativa. Invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre matéria administrativa. Em que pese a importância do tema trazido à baila e ainda que se veja como boa a intenção parlamentar de estabelecer medidas em prol da segurança dos passageiros e usuários do sistema Transcol, o fato é que o texto normativo proposto acaba por trazer obrigações que evidenciam atribuições tipicamente administrativas, incorrendo em inconstitucionalidade formal, consubstanciada na inobservância do procedimento exigido pelos artigos 61, §1º, inciso II, alínea “e” e 84, incisos II e VI, alínea “a”, da Constituição Federal e artigo 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual.

Trata-se de matéria que interfere diretamente nas relações jurídico-contratuais existentes entre o concedente e as empresas concessionárias, de modo que irá alterar as condições previstas na licitação e formalmente estipuladas no contrato de concessão para atender as exigências do presente projeto. Viola, pois, os art. 175, caput e incisos I, III e IV do parágrafo único e art. 37, XXI da Constituição Federal.

Como se sabe, é por órgão ou entidade do Poder Executivo que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Ou seja, é da alçada exclusiva do Executivo a direção superior da administração pública competência em cujo âmbito se insere



a celebração, modificação ou extinção de contratos administrativos. Neste viés caminhou o entendimento do Supremo Tribunal Federal ao examinar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2733/ES.

Por certo, o projeto de lei em análise tem o condão de interferir no contrato existente entre o Governo do Estado e a empresa responsável pelo serviço de transporte público coletivo intermunicipal. Este entendimento, reside na obrigação trazida na proposição, que determina que as empresas do sistema TRANSCOL instalem um dispositivo de alerta de crimes no interior de tais veículos com acionamento nos painéis digitais exteriores contendo a mensagem: "SOCORRO. ASSALTO – LIGUE 190", com isso, cria uma obrigação de fazer, dando para a empresa uma atribuição (instalação dos botões e ajustes nos painéis digitais) que não está previsto no contrato de concessão em vigor. A violação do Princípio da Separação dos Poderes, portanto, é evidente.

A alteração de contratos de concessão ou de permissão é matéria tipicamente administrativa, imune às ingerências do parlamento. Nessa linha, já decidiu o Excelso Pretório na ADI-MC 2364/AL. Destaca-se, ainda que a matéria sob exame foi disciplinada nos arts. 210, caput e incisos I a IV e 32, inciso XXI, da Constituição Estadual.

Não compete ao Poder Legislativo capixaba tomar medidas que interfiram na execução do contrato de concessão em foco, mesmo que pretenda promover melhorias. Tal prerrogativa, conforme demonstrado, pertence ao Poder Executivo, que a exerce por meio da CETURB-ES, uma empresa pública de direito privado criada justamente para atuar na concessão de serviços intermunicipais de transportes públicos de passageiros da Grande Vitória. Compete à CETURB-ES a regulamentação, o controle e a fiscalização da prestação dos serviços de transportes por parte das empresas concessionárias.

A imposição de obrigações às concessionárias por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, portanto, viola a competência privativa do Poder Executivo para legislar sobre a matéria. Diante de tais considerações, o autógrafo em análise, invadindo competência do Poder Executivo, pretende estabelecer determinações ao sistema de transporte coletivo TRANSCOL, incorrendo assim em vício de inconstitucionalidade. Conclui-se que o inteiro teor do Autógrafo de Lei nº 217/2017 deve ser objeto de veto total, tendo em vista padecer de inconstitucionalidade.'

Importante ressaltar, no entanto, que a Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP), ao apreciar os aspectos técnicos do Autógrafo em referência, informou que a questão foi avaliada coletivamente, porém, repudiada pelo SINDIRODOVIÁRIOS, por alegar que tal medida torna o motorista muito vulnerável. Além disso, pontuou que a medida é inviável, tecnicamente, uma vez que a tecnologia dos letreiros eletrônicos não permite a alteração simultânea da mensagem que já está programada do itinerário da linha."



Conforme se extrai de sua justificativa, o Governador do Estado embasou seu veto jurídico total por vício de iniciativa, sob o argumento de que a iniciativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo estadual, nos termos do art. 61, §1º., II, “e” e 84, II e VI, “a” da CRFB/1988, bem como do art. 63, parágrafo único, III e VI da CE/1989. Mencionou, ainda, alguns aspectos técnicos que inviabilizam a instalação do mecanismo.

Concordamos com o veto jurídico total ao autógrafo de lei em comento, com a argumentação já apresentada no parecer técnico desta Procuradoria no processo (fls. 09/18 dos autos do Projeto de Lei nº. 14/2017), pela inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Entendemos que a matéria da proposição visa interferir na relação contratual firmada, através de contrato administrativo, entre o Poder Executivo estadual e as empresas concessionárias de transporte público. A iniciativa da matéria é, portanto, privativa do Chefe daquele Poder.

Cabe mencionar que, apesar do opinamento da Procuradoria desta ALES e da Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação (Parecer nº. 151/2017 às fls. 40/49 dos autos do Projeto de Lei nº. 14/2017) pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei, este parecer foi rejeitado em plenário na sessão ordinária do dia 28.06.2017, e o projeto seguiu tramitação e foi aprovado nas comissões temáticas pertinentes.

Transcrevemos aqui os principais aspectos do parecer da Procuradoria da ALES no Projeto de Lei nº. 14/2017:

“Verifica-se a inconstitucionalidade formal do projeto em análise, não sendo possível ser sanadas por meio de emendas, em face de que a essência do projeto cria novas obrigações a Secretarias e órgãos do Governo do Estado.

Sendo assim, no presente caso está transparente que as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo. (Art.61 CF c/c art.63, parágrafo único da CE). Frise-se que as matérias relacionadas ao funcionamento e atribuições de órgãos do Poder Executivo devem ser inseridas em norma cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

(...)

O transporte coletivo de passageiros, a exemplo de tantos outros serviços públicos, embora seja prestado diretamente pelo Estado (art.175,CF), normalmente é realizado em regime de concessão ou



permissão, no qual o Ente Público (concedente) delega a um terceiro (concessionário ou permissionário) a realização de uma atividade (serviço) de que é titular.

A proposição legislativa encontra óbice no que estabelece o art. 2º c/c art.61, §1º, e o art. 84, III, todos da Constituição Federal e, por simetria, aos artigos 17 c/c o art. 63, parágrafo único e 91, II, todos da Constituição Estadual, uma vez que ao normatizar a matéria atinente ao transporte intermunicipal de passageiros, espécie de serviço público prestado pelo Estado ou por este outorgado a particulares, acaba de violar os princípios constitucionais da reserva de administração e da separação de poderes.

O princípio constitucional da reserva da administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

(...)

Em virtude do princípio da separação e independência dos poderes (art.2º CF), o ato normativo do Poder Legislativo, de autoria parlamentar, não pode trazer repercussão sobre o contrato de concessão ou permissão celebrado entre pessoas jurídicas de direito privado, vide empresas do setor de transporte de passageiros e o Poder Executivo Estadual.

Sendo assim, a competência privativa do Governador do Estado para firmar contratos administrativos faz dele o único legitimado a deflagrar o processo legislativo visando à elaboração de políticas atinentes à execução dos referidos acordos. Havendo, assim, na presente proposição, vício de inconstitucionalidade formal subjetiva.

Conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, os Estados-membros, em tema de processo legislativo, deve observância à sistemática adotada pela Constituição Federal (princípio da simetria). (...)

(...)

Opõe o Projeto de Lei ora analisado quanto à possibilidade, ou não, de lei, fruto de iniciativa parlamentar, ao fundamento de melhorar a qualidade da prestação de um serviço público, interferir na relação contratual estabelecida entre o Poder Concedente, no caso, o Governo do Estado, e respectivos concessionários e permissionários de serviço público.

Conforme o entendimento jurisprudencial, in verbis:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA. 1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. 2. **Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.** 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. (ADI 2733, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2005, DJ 03-02-2006 PP-00011 EMENT VOL-02219-02 PP-00280)*



Vale dizer, a competência privativa do Governador do Estado para firmar contratos administrativos faz dele o único legitimado a deflagrar o processo legislativo visando à elaboração de lei tendente a disciplinar a execução de determinado serviço público objeto de delegação.

Em vista de todas essas razões, o Projeto de Lei constante dos autos consubstancia verdadeira ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atribuições institucionais do Executivo, mormente no que diz respeito à gestão de contratos administrativos por este firmados, revestindo-se, conseqüentemente, de inconstitucionalidade formal e material.”

Enfim, a inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº. 14/2017 reside no vício de iniciativa para deflagrar o processo legislativo a respeito de tal matéria, a qual seria privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, §1º., II, “e” da CRFB/1988 e 63, parágrafo único, VI da CE/1989.

Em conclusão, concorda-se com o veto jurídico ao Projeto de Lei nº. 14/2017, por vício de inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa).

São estas as considerações pertinentes na análise da mensagem de veto em análise.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina-se pela **MANUTENÇÃO** do veto total (Mensagem de Veto nº 468/2017) aposto ao Projeto de Lei nº. 14/2017, de autoria do Deputado Estadual Euclério Sampaio, que deu origem ao Autógrafo de Lei nº. 217/2017, por obediência ao procedimento previsto no art. 66 da CE/1989 e com base na argumentação constante deste parecer.

É o entendimento que se submete à consideração superior.

Vitória/ES, 15 de fevereiro de 2018.

DIOVANA BARBOSA LORIATO HERMESMEYER

Procuradora da ALES