



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO  
**ESPÍRITO SANTO**  
PODER LEGISLATIVO

N.º do Processo	Nº do Protocolo	Data do Protocolo	Data de Elaboração
<b>8185/2020</b>	<b>8868/2020</b>	<b>25/09/2020 19:00:45</b>	<b>25/09/2020 19:00:44</b>

Tipo

**PROJETO DE LEI**

Número

**516/2020**

Principal/Acessório

**Principal**

Autoria:

**DELEGADO LORENZO PAZOLINI**

Ementa:

Dispõe sobre a cessão de passagens a policiais e bombeiros militares e policiais civis no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros no Estado do Espírito Santo.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
Gabinete do Deputado Delegado Lorenzo Pazolini

PROJETO DE LEI Nº \_\_\_\_\_/2020

**Dispõe sobre a cessão de passagens a policiais e bombeiros militares e policiais civis no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros no Estado do Espírito Santo.**

**A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO DECRETA:**

**Art. 1º** As empresas de ônibus permissionárias de linhas intermunicipais de transporte coletivo de passageiros junto ao Departamento de Estradas de Rodagem - DER-ES, deverão ceder, gratuitamente, duas (2) passagens, por coletivo a policiais e bombeiros militares do Estado do Espírito Santo.

**§1º** Os direitos contidos no *caput* são extensivos aos policiais civis do Estado do Espírito Santo.

**Art. 2º** Para usufruir do benefício referido no artigo anterior, o policial e bombeiro militar deverão estar devidamente fardados, além de apresentarem ao motorista do ônibus ou funcionário responsável da empresa a competente Carteira de Identidade Funcional.

**Art. 3º** Caso não haja assentos disponíveis, no ônibus, os policiais e bombeiros militares e policiais civis poderão viajar em pé.

**Art. 4º** O órgão competente, no prazo máximo de trinta (30) dias da vigência desta lei, editará as normas complementares à execução do contido neste diploma legal.

**Art. 5º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 6º** Revogam-se as disposições em contrário.

Sala de Sessões, em 25 de setembro de 2020.

**Delegado Lorenzo Pazolini**

Deputado Estadual





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
**Gabinete do Deputado Delegado Lorenzo Pazolini**

**JUSTIFICATIVA**

O presente projeto de lei visa a cessão de duas (2) passagens, por coletivo, a policiais e bombeiros militares e policiais civis no sistema de transporte coletivo intermunicipal no Estado do Espírito Santo, mediante a utilização do uniforme/farda e a apresentação ao motorista do ônibus ou funcionário responsável da empresa a competente Carteira de Identidade Funcional.

A proposição vai ao encontro de recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - **ADI 1.052**. Trata-se de ADI em face da Lei estadual nº 9.823/1994, do Rio Grande do Sul, que determina que as empresas de ônibus permissionárias de transporte coletivo intermunicipal de passageiros deverão ceder, gratuitamente, duas passagens, por coletivo, a policiais militares.

O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido veiculado na petição inicial, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão. O Excelentíssimo ministro alegou que a segurança pública é de competência comum dos Estados- membros (CF, art. 144), sendo também sua competência remanescente a prerrogativa de legislar sobre transporte intermunicipal (CF, art. 25, § 1o). Afirmou, ainda, que a concessão de dois assentos a policiais militares devidamente fardados nos transportes coletivos intermunicipais vai ao encontro da melhoria das condições de segurança pública nesse meio de locomoção, em benefício de toda a Sociedade, questão flagrantemente de competência dos Estados-membros (CF, art. 144) e afasta qualquer alegação de desrespeito ao princípio da igualdade, uma vez que o discrimen adotado é legítimo e razoável, pois destinado àqueles que exercem atividade de polícia ostensiva e visam à preservação da ordem pública.

Nesse sentido, o presente projeto corrobora o entendimento da Suprema Corte e possibilita aos policiais e bombeiros militares e policiais civis a concessão de dois assentos a policiais militares devidamente fardados nos transportes coletivos intermunicipais, devidamente fardados/uniformizados, em conformidade com o regulamento de cada instituição. Vale ressaltar que a proposta também é um incentivo aos policiais e bombeiros militares e policiais civis para que usem o transporte público com maior frequência, em vez de um veículo particular, reforçando, por consequência, a segurança da população de forma natural, porque haveria mais agentes de segurança dentro dos transportes





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
**Gabinete do Deputado Delegado Lorenzo Pazolini**

Face ao exposto conclamamos o apoio dos nobres Pares à presente proposição, por reconhecerem a importância que ela traduz, oportunidade em que reiteramos nossos protestos de elevada estima e consideração.



24/08/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.052 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**REDATOR DO ACÓRDÃO** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRANSPORTES**  
**ADV.(A/S)** : **DARCI NORTE REBELO**  
**ADV.(A/S)** : **AUGUSTO MARIO MENEZES PAULINO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ADV.(A/S)** : **REGIS ARNOLDO FERRETTI**

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 9.823/1993 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA LEGISLAR SOBRE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL E SEGURANÇA PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DA CESSÃO GRATUITA DE PASSAGENS A POLICIAIS MILITARES NO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. IMPROCEDÊNCIA.**

1. A segurança pública é de competência comum dos Estados-membros (CF, art. 144), sendo também sua competência remanescente a prerrogativa de legislar sobre transporte intermunicipal (CF, art. 25, § 1º).

2. A concessão de dois assentos a policiais militares devidamente fardados nos transportes coletivos intermunicipais vai ao encontro da melhoria das condições de segurança pública nesse meio de locomoção, em benefício de toda a Sociedade, questão flagrantemente de competência dos Estados-membros (CF, art. 144) e afasta qualquer alegação de desrespeito ao princípio da igualdade, uma vez que o discrimen adotado é legítimo e razoável, pois destinado àqueles que exercem atividade de polícia ostensiva e visam à preservação da ordem pública.

3. A Lei 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul não representa indevida interferência no contrato de concessão firmado com a concessionária, uma vez que não há alteração na equação do equilíbrio

**ADI 1052 / RS**

financeiro-econômico do contrato administrativo.

4. Ação direta julgada improcedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em julgar improcedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a constitucionalidade da Lei 9.823/1994, do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros LUIZ FUX (Relator) e MARCO AURÉLIO. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro CELSO DE MELLO.

Brasília, 25 de agosto de 2020.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*

15/04/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.052 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**REDATOR DO ACÓRDÃO** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRANSPORTES**  
**ADV.(A/S)** : **DARCI NORTE REBELO**  
**ADV.(A/S)** : **AUGUSTO MARIO MENEZES PAULINO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ADV.(A/S)** : **REGIS ARNOLDO FERRETTI**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Confederação Nacional dos Transportes - CNT, tendo por objeto a Lei 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul, que instituiu a gratuidade do serviço de transporte intermunicipal coletivo de passageiros para os policiais militares estaduais. Como parâmetro de controle, a requerente indicou os artigos 5º, *caput* e XXIV; 22, IX e XI; 175, parágrafo único, II e III; 230, § 2º, da Constituição Federal.

Eis o teor do diploma legal acoimado de inconstitucionalidade:

*“Art. 1º - As empresas de ônibus permissionárias de linhas intermunicipais de transporte coletivo de passageiros junto ao Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER-RS, deverão ceder, gratuitamente, duas (2) passagens, por coletivo, a policiais militares.*

*Art. 2º - Para usufruir do benefício referido no artigo anterior, o policial militar deverá estar devidamente fardado, além de apresentar ao motorista do ônibus ou funcionário responsável da empresa, a competente Carteira de Identidade Funcional, fornecida pela Brigada*

**ADI 1052 / RS**

*Militar do Estado do Rio Grande do Sul.*

*Art. 3º - Caso não haja assentos disponíveis no ônibus, os policiais militares poderão viajar em pé.*

*Art. 4º - O Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER-RS, no prazo máximo de trinta (30) dias da vigência desta lei, editará as normas complementares à execução do contido neste diploma legal.*

*Art. 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 6º - Revogam-se as disposições em contrário.”*

As normas constitucionais tidas por violadas dispõem, *in verbis*:

*“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*(...)*

*XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;*

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*(...)*

*IX - diretrizes da política nacional de transportes;*

*(...)*

*XI - trânsito e transporte;*

*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:*



**ADI 1052 / RS**

(...)

*II - os direitos dos usuários;*

*III - política tarifária;*

Art. 230. (...)

*§ 2º Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.”*

Em sede preliminar, a requerente afirmou ser entidade de âmbito nacional representante da categoria econômica dos transportes de pessoas e carga. No mérito, em síntese, alegou:

*“O clientelismo eleitoral, consorciado com irresponsabilidade política, vem aprovando, em diversos Estados do País, leis que instituem gratuidade, total ou parcial, em favor de determinados segmentos de usuários dos serviços de transportes coletivos de passageiros, introduzindo, no sistema de transporte, grave fator de perturbação da equação econômico-financeira em que devem funcionar tais serviços.*

*Entre outras, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul aprovou, recusando-lhe o Executivo a sanção, a Lei estadual n. 9.823, em 22 de janeiro de 1.993, promulgada pelo então Presidente da Assembleia Legislativa. Essa Lei assegurou à corporação militar estadual com efetivo de cerca de 30.000 homens, o uso gratuito do transporte coletivo intermunicipal, obrigando as empresas concessionárias a fornecer duas passagens por coletivo para os policiais militares, desde que fardados, em serviço ou não (art. 1º).*

*Para se ter ideia do que representa a obrigação de fornecer duas passagens por viagem, em cada coletivo, reporte-se à informação do Poder Concedente estadual. Simples operação aritmética mostra que, diariamente, em cada sentido, a Lei estadual impugnada obrigou as transportadoras a fornecer 4.375 passagens gratuitas em viagens de longo curso e 9.026 passagens em viagens metropolitanas.*

*Lei impositiva de tais obrigações a prestações gratuitas ostenta indisfarçável mácula de inconstitucionalidade, por afrontar, simultaneamente:*

**ADI 1052 / RS**

- o direito de propriedade, em face de sua natureza confiscatória ou de desapropriação sem indenização (CF, art. 5º, inc. XXIV);
- o princípio constitucional da remuneração ou equilíbrio econômico-financeiro dos serviços, derivado do art. 175, parágrafo único, inc. III, da CF, que esta excepciona num único caso ao conceder gratuidade aos idosos (CF, art. 230, parágrafo 2º);
- a regra, também do Estatuto Superior, da isonomia, pois discrimina usuários (CF, art. 5º), sem qualquer fundamento socialmente aceitável;
- e, finalmente, por se tratar de legislação que invade a competência federal privativa para legislar sobre transporte e instituir direitos de usuários e política tarifária (CF, art. 175, parágrafo único, inc. II c/c art. 22. incs. IX e XI.”

O pedido de medida cautelar foi indeferido pelo Plenário desta Corte, em acórdão assim ementado:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL. USO GRATUITO. POLÍCIA MILITAR.*

*Lei 9.823/93, do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre cessão de passagens a policiais militares no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros.*

*Medida liminar indeferida.” (doc. 5)*

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul alegou que há *“o repasse do custo das passagens fornecidas aos membros da corporação militar aos usuários. Já que sobre estes recaem as consequências da medida, seriam, eventualmente, os únicos legitimados e interessados na propositura de alguma ação”*. No mérito, defendeu a constitucionalidade da lei ora impugnada, sustentando, em síntese:

*“Observa-se que a norma busca atender dois problemas sociais locais:*

**ADI 1052 / RS**

*- O primeiro e a impossibilidade de o policial militar arcar com o ônus do transporte necessário para transpôr o percurso entre o município em que está lotado e aquele em que reside em função da redução do custo de vida: situação que define as dificuldades que enfrentam os membros da Corporação Militar para sua própria sobrevivência em consequência dos seus baixos salários.*

*- Em segundo lugar, o comando legal estadual supre a lacuna advinda da insuficiência de veículos que compõem a frota da Brigada Militar no Estado, prevendo a utilização de transporte coletivo de linhas regulares para suprir necessidades dos serviços. Além de reduzir-lhes os custos, em nada afeta a economia das empresas concessionárias de transporte intermunicipal.*

*Ao contrário do que diz a Autora, tal patrimônio permanece inalterado; como já foi comprovado, trata-se de benefício pago pelo consumidor." (doc. 3)*

O Advogado-Geral da União exarou parecer pela improcedência do pedido de mérito, aderindo aos argumentos apresentados pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (doc. 8).

O Procurador-Geral da República, por sua vez, manifestou-se no sentido do não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, por ilegitimidade ativa *ad causam* e, sucessivamente, pela improcedência do pedido de mérito, por não vislumbrar nenhuma ofensa às normas constitucionais invocadas pela requerente (doc. 9).

O feito foi retirado de pauta em virtude da aposentadoria do Ministro Eros Grau (doc. 11), ao qual sucedi.

A requerente apresentou memorial reiterando o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul (doc. 14).

É o relatório.

15/04/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.052 RIO GRANDE DO SUL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Antes de apreciar a constitucionalidade da Lei estadual objeto da Ação Direta, passo a examinar preliminar de ilegitimidade ativa suscitada pelo órgão ministerial.

**PRELIMINAR – ILEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE**

A Procuradoria-Geral da República suscitou, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da Confederação Nacional dos Transportes (CNT), argumentando tratar-se de entidade de composição híbrida, integrada por órgãos de caráter sindical e por associações civis. Cumpre ressaltar, contudo, que, por ocasião da apreciação do pleito liminar, esta Corte já reconheceu, por unanimidade, a legitimidade ativa da Requerente. Assim votou o então Relator, Min. Francisco Rezek, acompanhado pelos demais pares: *“A Confederação Nacional dos Transportes atende ao pressuposto constitucional (artigo 103-IX). Está, portanto, habilitada a ajuizar esta espécie de ação.”*

A orientação, ademais, está de acordo com outros precedentes desta Suprema Corte que admitiram a legitimidade ativa da CNT para o ajuizamento de ações de controle concentrado (ADI 436 MC, Relator Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 7/2/1991; ADI 2080 MC, Relator Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 6/2/2002). Note-se, por fim, que o estatuto social da Requerente, em seus artigos 5º e 6º, dispõe expressamente que somente integrarão o seu quadro social entidades de caráter sindical. A Confederação em comento possui representação em mais de nove Estados da Federação e inclui dentre seus objetivos a defesa dos interesses dos transportadores. Restam

**ADI 1052 / RS**

preenchidos, então, os requisitos para a configuração da legitimidade ativa prevista no art. 103, IX, da Carta Magna.

Por todos os motivos expostos, afasto a preliminar de ilegitimidade ativa.

**MÉRITO**

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, consoante narrado no relatório, impugna a Lei estadual 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul, na medida em que estabelece, para concessionárias de serviço público de transporte, a obrigação de fornecer gratuitamente duas passagens, por coletivo, a policiais militares fardados, estejam ou não em serviço.

A análise da constitucionalidade da Lei estadual em comento deve ser dividida em duas partes. Primeiramente, convém apreciar a sua constitucionalidade sob o aspecto formal, considerando a alegação de usurpação da competência da União para legislar sobre “diretrizes da política nacional de transportes” e “trânsito e transporte” (artigo 22, IX e XI, da CRFB), bem assim por tratar-se de lei de iniciativa da Assembleia Legislativa. Em seguida, passa-se à apreciação da constitucionalidade sob o prisma material, em especial no que tange ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos (art. 37, XXI, da CRFB) e à isonomia (art. 5º, *caput*, da CRFB).

No que diz respeito à competência do ente estadual para legislar sobre benefícios de gratuidade em transporte público em transporte coletivo intermunicipal de passageiros, tem-se que compete à União a exploração de serviços de transporte rodoviário interestadual (art. 21, XII, *e*, da CRFB) e aos Municípios a prestação dos serviços de transporte coletivo de interesse local (art. 30, V, da CRFB). Por sua vez, os serviços de transporte rodoviário intermunicipal se inserem no âmbito de

**ADI 1052 / RS**

competência estadual, consoante a cláusula residual inserta no art. 25, § 1º, da CRFB. Além disso, o art. 22 da Carta Magna atribui à União competência para legislar sobre “diretrizes da política nacional de transportes” (inciso IX) e “trânsito e transporte” (inciso XI). Aos Estados é conferida competência suplementar na temática de transportes, *ex vi* dos artigos 24, § 2º, e 25 da Constituição.

Diante dos dispositivos constitucionais ora apresentados, é possível compreender que os Estados-membros possuem competência legislativa para dispor sobre gratuidades no transporte rodoviário intermunicipal de passageiros com vistas ao atendimento de peculiaridades regionais, até porque o próprio ente estadual é que deverá arcar com os custos derivados da concessão do benefício ou definir fontes de receita alternativas, nos termos do art. 11 da Lei 8.987/1995. Entendimento que reservasse à União a prerrogativa de criar gratuidades nos serviços de transporte estaduais e municipais afrontaria o pacto federativo, porquanto restaria afetado o poder de autoadministração dos entes menores, no qual se insere a atribuição para gerir suas concessões e permissões de serviços públicos, inclusive quanto à política tarifária e de remuneração do concessionário ou permissionário.

Afasto, portanto, a alegação de inconstitucionalidade formal por vício de incompetência legislativa do Estado.

Passo à análise da alegação de vício de iniciativa. Consoante informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, a Lei objurgada é originária de proposta apresentada por Deputado Estadual. Em contrapartida, o art. 61, § 1º, II, *e*, da Constituição reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de projetos de lei que causem impacto na gestão administrativa, de que são exemplos a “criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública”, mas também a administração de contratos administrativos para a prestação de serviços públicos.

**ADI 1052 / RS**

A instituição de gratuidade em serviços públicos para determinado grupo ou categoria depende da readequação econômico-financeira do contrato, a fim de assegurar ao concessionário remuneração compatível com a proposta apresentada na fase licitatória, por exigência do art. 37, XXI, da Constituição. No plano infraconstitucional, o art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995 determina, *in verbis*: “*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, a lei que disponha sobre gratuidade de serviço público deve também prever mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato ou, alternativamente, submeter-se às necessidades da Administração no que diz respeito aos recursos disponíveis para essa finalidade. Não se admite, todavia, à luz do texto constitucional, que o legislador exorte o administrador a implementar determinada gratuidade sem fornecer-lhe os meios financeiros necessários a assegurar a subsistência do contrato de concessão de serviço público.

Tendo em vista a imprescindibilidade da prestação de contrapartidas ao concessionário em razão da gratuidade, seja por subsídio direto, revisão tarifária, modificação do objeto do contrato, criação de receitas alternativas ou outros, impõe-se a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para a apresentação de projeto de lei que verse sobre a matéria, de natureza inegavelmente afeta à gestão administrativa. Em idêntico sentido se posiciona a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, consoante demonstram os seguintes arestos, *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.

**ADI 1052 / RS**

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 Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2005, DJ 3/2/2006)

“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



**ADI 1052 / RS**

*transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido.” (ARE 929591-AgR, Relator Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 6/10/2017, DJe 27/10/2017)*

Na mesma linha, esta Egrégia Corte já decidiu que, *verbis*: “A atribuição de vantagens aos servidores somente pode ser concedida a partir de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, consoante dispõe o artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c”, da Constituição do Brasil, desde que supervenientemente aprovado pelo Poder Legislativo” (ADI 559, Relator Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/2/2006). No caso em tela, a lei estabelece inegável vantagem aos policiais militares, de modo que, também por esse motivo, configurou-se o vício de iniciativa.

É de se reconhecer, por conseguinte, a inconstitucionalidade formal da Lei estadual 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul por vício de iniciativa, em afronta ao art. 61, § 1º, II, *e*, da Constituição.

Passando à análise da constitucionalidade material da lei, mas ainda no campo da regra constitucional de preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos (art. 37, XXI, da CRFB), insta destacar que a lei vergastada não possui qualquer dispositivo referente à recomposição dos termos originais da proposta, seja indicando diretamente a fonte de custeio ou facultando ao Executivo a definição da forma de reequilíbrio por ato administrativo como pressuposto para a efetividade da gratuidade.

Em informações, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul alega que não existe ofensa ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, na medida em que *“as tarifas gratuitas têm seu custo repassado ao consumidor, que vê embutido no preço das suas o das usufruídas pelas pessoas isentas, entre elas os policiais militares”*. A afirmação, contudo, ignora a denominada “elasticidade da demanda”, ou seja, o comportamento dos potenciais adquirentes de determinado bem ou serviço em face da

**ADI 1052 / RS**

variação do seu preço. Assim, a variação percentual na quantidade demandada do serviço pode ser superior à variação percentual do seu preço. Quanto maior o grau de elasticidade, mais sensível a procura pelo serviço se revela relativamente ao seu preço (v. VARIAN, Hal R. *Intermediate Microeconomics: a modern approach*. 8 ed. New York: W. W. Norton & Company, 2010. p. 274). Noutras palavras, o fornecedor experimentará uma redução de suas receitas caso aumente o preço, porquanto a demanda pelo seu produto reduzir-se-á.

Em um estudo de autoria de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) especificamente sobre a elasticidade da demanda por transporte público coletivo urbano no Brasil, anotou-se que, *verbis*: “com a operação dos sistemas nesse regime elástico, qualquer aumento de preço nas tarifas gera uma redução mais que proporcional na demanda, implicando, na prática, uma queda de receita mesmo com aumento do preço cobrado. Na prática, o nível elevado de preço induz a não realização da viagem para uma fatia da demanda – no caso dos mais pobres – e estimula a substituição da viagem por modos privados – nos demais segmentos de usuários de transporte público. Nessa situação, a fim de não ter queda de sua receita, a gestão do sistema de transporte não possuiria muita margem de manobra para precificação de sua tarifa, a não ser sua redução, decisão difícil de ser levada adiante sem que haja uma forte política de redução dos custos” (CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. “Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano no Brasil”. In: *TRANSPORTES*, v. 20, n. 1, 2012. ISSN: 2237-1346).

Resta claro, ante o exposto, que a concessionária de serviços públicos de transporte coletivo intermunicipal experimentará prejuízo, em comparação com a proposta original, caso a contrapartida pela gratuidade concedida seja traduzida em aumento de tarifa para os demais usuários. Ainda que assim não fosse, o ajuste no preço cobrado do usuário pelo serviço depende da atuação do Executivo, porquanto a

**ADI 1052 / RS**

fixação de tarifas constitui matéria de reserva de administração, *ex vi* do art. 29, V, da Lei 8.987/95 (“*Incumbe ao poder concedente: homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato*”). Dessa forma, não poderia o legislador impor a observância de uma gratuidade sem a prévia existência de mecanismo de reequilíbrio contratual. Releva mencionar, por fim, que o efetivo da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul atualmente ultrapassa os 15.000 (quinze mil) policiais, denotando expressivo impacto nos custos de operação do serviço.

Por essas razões, reconheço a inconstitucionalidade da lei em exame por violação ao art. 37, XXI, da Constituição, no ponto em que determina a preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Um último ponto a ser enfrentado é o da violação ao princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da CRFB).

O princípio da isonomia não significa uma vedação completa a um tratamento díspar por parte do legislador. Legislar é, por excelência, um ato de redistribuir recursos no meio coletivo, com vistas ao atingimento de objetivos socialmente adequados. A todo o tempo, normas jurídicas tratam indivíduos de forma distinta de acordo com classificações estabelecidas de forma mais ou menos específica pelo legislador. Portanto, a Constituição não proíbe a alocação de benefícios ou a imposição de ônus de forma desigual entre pessoas ou grupos.

É conhecida a afirmação de que o princípio da isonomia exige que os indivíduos seja tratados como iguais na medida de sua igualdade. Entretanto, é sabido que as pessoas são ao mesmo tempo iguais e diferentes em diversos aspectos. Na realidade, o princípio da isonomia exige uma investigação sobre (i) o modo como os grupos beneficiados ou prejudicados são classificados e (ii) o objetivo que se pretende alcançar a partir dessa classificação. Noutras palavras, o princípio da isonomia exige

**ADI 1052 / RS**

um nexo de adequação entre o tratamento desigual e uma finalidade legítima a ser atingida por esse meio. A partir dessa linha, classificações de indivíduos apenas são justificáveis quando se baseiam em aspectos relevantes, ou seja, empiricamente relacionados ao propósito da norma.

O requisito de relevância da distinção tornar-se-ia inócuo caso o legislador possuísse ilimitada margem para a escolha dos propósitos que deseja alcançar. É preciso, assim, estabelecer critérios que impeçam a adoção de objetivos arbitrários para justificar uma intolerável discriminação. Um exemplo diz respeito às chamadas “preferências nuas” (*naked preferences*), na expressão cunhada pelo Professor da Universidade de Harvard Cass Sunstein. Para Sunstein, a *Equal Protection clause* ou cláusula da proteção igualitária, constante da décima quarta emenda à Constituição americana, resta violada quando ocorre “a distribuição de recursos ou oportunidades para um grupo em detrimento de outro somente porque os favorecidos exerceram um poder político cru para obter o que querem” (no original: “*the distribution of resources or opportunities to one group rather than another solely on the ground that those favored have exercised the raw political power to obtain what they want*”). SUNSTEIN, Cass R. *Naked Preferences and the Constitution*. 84 *Columbia Law Review* 1689 [1984]).

No caso em apreço, as justificativas apresentadas pelo legislador para o discrimen são a “*impossibilidade de o policial militar arcar com o ônus do transporte necessário para transpor o percurso entre o município em que está lotado e aquele que reside em função da redução do custo de vida*” e a “*insuficiência de veículos que compõem a frota da Brigada Militar no Estado, prevendo a utilização de transporte coletivo de linhas regulares para suprir necessidades dos serviços*” (informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, p. 67). Deve-se ressaltar, todavia, que a lei estadual impugnada confere gratuidade no transporte coletivo aos policiais militares independentemente de estarem no exercício de suas funções. A análise, portanto, deve se dividir quanto aos

**ADI 1052 / RS**

dois casos de gratuidade: para policiais militares em serviço e de folga.

No que tange aos policiais militares de folga, o benefício da gratuidade certamente se traduz em uma preferência nua por parte do legislador. Afinal, fora de serviço, o funcionário público se encontra em patamar de isonomia relativamente aos demais indivíduos, não se justificando o gozo de qualquer tipo de benesse em detrimento da coletividade, sob pena de configurar-se benefício odioso. Não por outro motivo, a Constituição impõe a impessoalidade na administração pública (art. 37, *caput*, da CRFB), mandamento do qual se extrai a vedação a favorecimentos direcionados a sujeitos arbitrariamente preferidos pelo poder público. Nada justifica que o pagamento ou não pelo serviço de transporte público seja definido pela profissão do usuário, nem que o particular seja colocado em um plano inferior que o funcionário público quando sequer se encontra em exercício do cargo.

Relembre-se que qualquer gratuidade conferida a um grupo será custeada pelo restante dos usuários (no caso de reajuste de tarifa) ou de toda a sociedade (se houver subsídio direto para o custeio do benefício). Então, particulares, porventura mais pobres e que utilizam o transporte público para as suas atividades essenciais, pagarão mais caro pelo serviço, para beneficiar os servidores públicos destinatários da atenção do legislador. Essa realocação de recursos na sociedade se revela despida de qualquer justificativa legítima, de modo que ofende o núcleo do princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da CRFB). Do contrário, poder-se-ia argumentar pela legitimidade de leis conferindo benesses a servidores públicos em quaisquer tipos de serviços, já que o efeito redistributivo seria idêntico. Por exemplo, imagine-se uma lei conferindo gratuidade a policiais militares em cinemas, teatros e parques de diversões. Evidentemente, a ofensa à isonomia seria intolerável, como no caso em análise.

Passa-se a enfrentar, então, a gratuidade conferida aos policiais

**ADI 1052 / RS**

militares em serviço. Há dois motivos relacionados ao exercício das funções policiais para a edição da norma impugnada. O primeiro é a utilização do transporte coletivo intermunicipal para o trânsito de policiais de e para o trabalho. O segundo seria o suprimento da carência de viaturas policiais para as rondas e deslocamentos relacionados às atividades da corporação. Dessa maneira, a gratuidade passa a servir como um substitutivo para a concessão de vale-transporte, auxílio transporte ou assemelhados, bem assim como alternativa ao incremento da frota de viaturas. Resta saber, assim, se é legítimo ao legislativo alcançar os objetivos ora descritos por meio da concessão de gratuidade, com o consequente aumento de tarifas ou subsídio direto à concessionária pelo Estado, em vez de transcorrer as vias ordinárias da aprovação legislativa de remuneração aos policiais para o custeio do transporte e da abertura de procedimento licitatório para a aquisição de viaturas.

É estreme de dúvidas que, em qualquer caso, o custo será repassado para o contribuinte em geral ou para os demais usuários do transporte público – registrando-se novamente que o aumento de tarifas recai com maior intensidade sobre a parcela menos favorecida da população, que depende dos modais coletivos para se locomover. Cuida-se, assim, de medida alternativa com impacto redistributivo odioso, pois afronta o objetivo fundamental, insculpido no art. 3º, III, da Carta Magna, de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Demais disso, a mensuração do aumento de custo para a concessionária é tarefa complexa, pois muitas vezes o efetivo uso dos coletivos pelos beneficiários de gratuidades é desconhecido, fazendo-se a estimativa por amostragem ou procedimento correlato. Por essa razão, cobrir as despesas com a gratuidade é geralmente mais oneroso que financiar auxílio transporte aos policiais. Sob essa lógica, a medida ofenderia o princípio da eficiência, plasmado no art. 37, *caput*, da Constituição.

**ADI 1052 / RS**

Some-se, ainda, o fato de que a utilização dos coletivos para o transporte de policiais militares configura burla aos requisitos constitucionalmente previstos para a requisição administrativa de bens particulares. O art. 5º, XXV, da Constituição apenas permite à autoridade usar de propriedade particular “no caso de iminente perigo público”, sendo assegurada indenização. Não há qualquer dispositivo constitucional que sujeite os bens de concessionárias de serviços públicos à utilização pelos agentes públicos a qualquer tempo, ainda que para o atendimento das funções administrativas.

Conclui-se, assim, que a lei estadual em apreço é inconstitucional, seja quanto à gratuidade para policiais de folga, seja para aqueles em serviço.

Outro problema que surge nesse contexto é o da chamada subinclusão, que ocorre quando, para o atingimento de um objetivo legítimo, a classificação adotada não alcança todos os indivíduos na mesma situação, ou seja, não abarca todo o grupo necessário para que o propósito da lei seja completamente satisfeito. Pode-se justificar a subinclusão sob múltiplos argumentos. Por exemplo, a concessão de um benefício a determinado grupo, na fase de implementação da lei, pode demandar menos recursos relativamente a outros indivíduos – por exemplo, em razão da facilidade de identificação dos componentes do grupo. Outra hipótese é aquela em que o grupo não incluído se diferencia dos indivíduos abrangidos pela classificação por determinado aspecto, muito embora sejam iguais por outra característica.

*In casu*, todavia, não há motivo razoável para o discrimen entre policiais militares e outros servidores públicos, como policiais civis e bombeiros militares. Existem, inclusive, projetos de lei em curso perante a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul para “*estender aos policiais civis do Estado do Rio Grande do Sul o benefício já concedido aos policiais militares que necessitam transporte intermunicipal para cumprimento dos seus*

**ADI 1052 / RS**

*deveres*” (Projeto de Lei n.º 70/2000) e para estender o mesmo benefício aos bombeiros militares (Projetos de Lei n.º 210/2014 e 75/2018). A subinclusão, aqui, é evidente e injustificável. Não sendo possível ao Judiciário estender o benefício à categoria excluída, por aplicação analógica da Súmula 339 deste Supremo Tribunal Federal (“Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia”), é de rigor reconhecer a invalidade da norma.

*Ex positis*, julgo **PROCEDENTE** a Ação Direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul.

É como voto.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.052**

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRANSPORTES

ADV.(A/S) : DARCI NORTE REBELO (0002437/RS)

ADV.(A/S) : AUGUSTO MARIO MENEZES PAULINO (83263/MG)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : REGIS ARNOLDO FERRETTI (4621/RS)

**Decisão:** Retirado de pauta ante a aposentadoria do Senhor Ministro Eros Grau (Relator). Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 04.08.2010.

**Decisão:** Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que julgava procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falou, pela requerente, o Dr. Julio Firmino da Rocha Filho. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

24/08/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.052 RIO GRANDE DO SUL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional dos Transportes, em face da Lei 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre a cessão de passagens a policiais militares no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros. Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1º - As empresas de ônibus permissionárias de linhas intermunicipais de transporte coletivo de passageiros junto ao Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER-RS, deverão ceder, gratuitamente, duas (2) passagens, por coletivo, a policiais militares.

Art. 2º - Para usufruir do benefício referido no artigo anterior, o policial militar deverá estar devidamente fardado, além de apresentar ao motorista do ônibus ou funcionário responsável da empresa, a competente Carteira de Identidade Funcional, fornecida pela Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 3º - Caso não haja assentos disponíveis no ônibus, os policiais militares poderão viajar em pé.

Art. 4º - O Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER-RS, no prazo máximo de trinta (30) dias da vigência desta lei, editará as normas complementares à execução do contido neste diploma legal.

Art. 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º - Revogam-se as disposições em contrário.

Alega-se, em suma, que a lei impugnada teria violado os seguintes preceitos constitucionais: (a) invasão da competência privativa da União para legislar sobre transporte e instituir direitos de usuários e política tarifária (art. 22, IX e XI, e 175, parágrafo único, II, da CF); (b) o direito de

**ADI 1052 / RS**

propriedade (art. 5º, XXIV, da CF), sob fundamento na natureza confiscatória da previsão legislativa ou de acarretar uma desapropriação sem indenização; (c) o princípio da remuneração ou do equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos (art. 175, parágrafo único, III, da CF); e (d) o princípio da isonomia, em face da discriminação entre usuários do serviço (art. 5º da CF).

Em 26/5/1994, a CORTE indeferiu o pedido de medida cautelar, em pronunciamento assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL. USO GRATUITO. POLICIA MILITAR. Lei 9.823/93, do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre cessão de passagens a policiais militares no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros. Medida liminar indeferida. (ADI 1.052 MC, Rel. FRANCISCO REZEK, Tribunal Pleno, DJ de 23/9/1994)

Submetido o mérito da demanda a julgamento virtual, o Ministro Relator LUIZ FUX conhece a ação e julga procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul.

Para uma melhor compreensão da matéria, pedi vista dos autos.  
É o breve relatório.

Peço vênha para divergir do eminente Ministro Relator, LUIZ FUX, quanto ao mérito da ação.

O Estado do Rio Grande do Sul, dentro de sua esfera de competência, poderia ter editado a norma prevendo gratuidade aos policiais militares no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros, uma vez que as matérias relacionadas a “segurança pública” e “transporte intermunicipal” são de sua competência.

O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula

**ADI 1052 / RS**

*Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t.1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal. (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos, vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos

**ADI 1052 / RS**

de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos “era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem”, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da “mais maravilhosa obra jamais concebida”, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três

**ADI 1052 / RS**

campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, presumindo, de forma absoluta para algumas matérias, a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988,

**ADI 1052 / RS**

acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Conseqüentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (*Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar, nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22), a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (*A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da

**ADI 1052 / RS**

nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação*. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

Como se sabe, na esteira de outros documentos constitucionais, o legislador constituinte de 1988 distribuiu entre os entes federativos a competência legislativa em diversas matérias, reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral, e aos demais entes a possibilidade de suplementarem essa legislação geral.

Sobre o tema, indispensável é a lição de RAUL MACHADO HORTA:



**ADI 1052 / RS**

As Constituições federais passaram a explorar, com maior amplitude, a *repartição vertical de competências*, que realiza a distribuição de idêntica matéria legislativa entre a União Federal e os Estados-membros, estabelecendo verdadeiro condomínio legislativo, consoante regras constitucionais de convivência. A repartição vertical de competências conduziu à técnica da *legislação federal fundamental*, de *normas gerais* e de *diretrizes essenciais*, que recai sobre determinada matéria legislativa de eleição do constituinte federal. *A legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais. A Lei Fundamental ou de princípios servirá de molde à legislação estadual. É a Rahmengesetz dos alemães; a Legge-cornice, dos italianos; a Loi de cadre, dos franceses; são as normas gerais do Direito Constitucional Brasileiro (MACHADO HORTA, Raul. Estudos de direito constitucional. Belo horizonte: Del Rey, 1995, p. 366).*

Conforme já observei em sede doutrinária (*Direito constitucional*. 36. ed. – São Paulo: Atlas, 2020), as competências relacionadas a segurança pública (CF, art. 144) e para regulamentação do transporte intermunicipal (CF, art. 25, §1º) são pertencentes ao Estado membro.

Uma rápida análise sobre a divisão de competências prevista na Constituição Federal de 1988 demonstra que a União não detém outras competências senão aquelas que lhe são deferidas expressamente pelo texto constitucional. No tocante, porém, aos Estados-membros, apesar de possuírem algumas competências descritas explicitamente, encontram no art. 25, § 1º, a grande fonte de sua competência, pois lhes são reservadas as competências que não lhes sejam vedadas pela constituição.

Por outro lado, em relação aos municípios, a constituição adota a técnica de enunciar competências explícitas, além de fornecer um critério para a determinação de competência, por meio da cláusula *assuntos de interesse local*.

**ADI 1052 / RS**

Com efeito, o art. 22, IX e XI, confere à União, privativamente, competência para legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes e sobre trânsito e transporte. Além disso, a Constituição Federal, no art. 21, XII, *e*, afirma competir à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão de serviço de transporte rodoviário, interestadual e internacional de passageiros.

Ainda, no campo específico do transporte coletivo municipal, o art. 30, V, faz referência expressa à competência municipal para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

Consequentemente, se à União caberá a organização das diretrizes básicas sobre a política nacional de transporte (trânsito e transporte) e ao município as regras de interesse local, resta saber a abrangência da competência remanescente dos Estados-membros. Ao analisar a questão, CELSO BASTOS afirma que a

partilha de competências desemboca num modelo de repartição que se incumbe de entregar a cada um desses níveis de governo a competência para organizar o transporte na esfera da sua jurisdição; cabe, portanto, à União o transporte Federal, aos Estados o transporte estadual ou intermunicipal, chegando-se, por este mesmo caminho à mesma conclusão: ao município cabe a organização e prestação do transporte de interesse local, ou municipal (*Transporte rodoviário coletivo (linhas intermunicipais)*). *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, nº 5, p. 169)"

Conclui-se, portanto, não competir à União, 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 a gestão e a administração das modalidades de transporte coletivo intermunicipal.

**ADI 1052 / RS**

De outra perspectiva, alega a requerente que a previsão normativa representaria afronta ao direito de propriedade (art. 5º, XXIV, da CF), ao princípio da remuneração ou do equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos (art. 175, parágrafo único, III, da CF) e ao princípio da isonomia (art. 5º da CF).

Sem razão.

Como visto, a norma impugnada prevê a disponibilização, por parte das empresas de ônibus permissionárias de linhas intermunicipais de transporte coletivo de passageiros junto ao Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER-RS, de duas passagens por coletivo a policiais militares (art. 1º), desde que devidamente fardados e identificados (art. 2º), ressalvando que a utilização de assentos pelos beneficiários fica condicionada à sua disponibilidade, que, não havendo, poderão viajar em pé (art. 3º).

Ao assim dispor, observa-se que a norma impugnada não favorece diminuição da quantidade de passageiros pagantes pelo serviço, restando evidentes dois cenários, que conduzem, todavia, à mesma conclusão.

De um lado, considerando a existência de assentos disponíveis, duas passagens poderão ser concedidas a policiais militares devidamente fardados, circunstância que, havendo ou não a presença dos militares, é indiferente para a equação do equilíbrio-financeiro do contrato, que permanecerá, em linha de princípio, inalterada.

Por outro lado, considerando a lotação máxima do veículo com a venda de todos os assentos, a permissão para que dois policiais militares viagem em pé também não apresenta um fator determinando que possa causar desequilíbrio financeiro ao contrato administrativo, tendo em vista que os lugares postos à venda serão ocupados por usuários pagantes.

Nesse contexto, não há falar em violação ao direito de propriedade, tampouco ao equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos.

A concessão de dois assentos a policiais militares devidamente fardados nos transportes coletivos intermunicipais vai ao encontro da melhoria das condições de segurança pública nesse meio de locomoção, em benefício de toda a Sociedade, questão flagrantemente de

**ADI 1052 / RS**

competência dos Estados-membros (CF, art. 144) e afasta qualquer alegação de desrespeito ao princípio da igualdade, uma vez que o discrimen adotado é legítimo e razoável, pois destinado àqueles que exercem atividade de polícia ostensiva e visam à preservação da ordem pública.

Diante do exposto, divirjo do eminente relator, Min. LUIZ FUX, e JULGO IMPROCEDENTE o pedido veiculado na petição inicial.

É o voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.052**

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRANSPORTES

ADV.(A/S) : DARCI NORTE REBELO (0002437/RS)

ADV.(A/S) : AUGUSTO MARIO MENEZES PAULINO (83263/MG)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : REGIS ARNOLDO FERRETTI (4621/RS)

**Decisão:** Retirado de pauta ante a aposentadoria do Senhor Ministro Eros Grau (Relator). Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 04.08.2010.

**Decisão:** Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que julgava procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falou, pela requerente, o Dr. Julio Firmino da Rocha Filho. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido veiculado na petição inicial, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Luiz Fux (Relator) e Marco Aurélio. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 14.8.2020 a 21.8.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário



**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Protocolar

Ação Realizada: Protocolado

Próxima Fase: Verificar a Existência de Proposições/Normas de mesma Natureza

A(o) Diretoria de Documentação e Informação,

Proposição protocolizada automaticamente pelo Software para Virtualização do Poder Legislativo - ALES DIGITAL.

Vitória, 25 de setembro de 2020.

**Protocolo Automático**

-

Tramitado por, Protocolo Automático Matrícula





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Verificar a Existência de Proposições/Normas de mesma Natureza

Ação Realizada: Não Existem Proposições/Normas Similares à Proposição Apresentada

Próxima Fase: Aguardar Análise da Presidência na SGM (Ales Digital)

A(o) Secretaria Geral da Mesa,

Não existem Proposições ou Normas similares à Proposição apresentada.

Vitória, 28 de setembro de 2020.

**Adriana dos Santos Ferreira Franco Ribeiro**  
**Técnico Legislativo Sênior - 758625**

Tramitado por, Adriana dos Santos Ferreira Franco Ribeiro Matrícula 758625





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Aguardar Análise da Presidência na SGM (Ales Digital)

Ação Realizada: Tramitação Regular

Próxima Fase: Leitura da Proposição Principal

A(o) Plenário,

Para inclusão da presente Proposição no Expediente da próxima Sessão Plenária.

Vitória, 28 de setembro de 2020.

**Karla Queiroz De Oliveira**  
**Técnico Legislativo Sênior - 427281**

Tramitado por, Karla Queiroz De Oliveira Matrícula 427281







**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Leitura da Proposição Principal

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Registro da Proposição Principal

A(o) Supervisão de Registro e Tramitação Legislativa - DIPROL,

**Após o cumprimento do artigo 120 do Regimento Interno, às Comissões de Justiça, de Mobilidade Urbana e de Finanças.**

Vitória, 28 de setembro de 2020.

**Lilian Borges Dutra**  
**Técnico Legislativo Júnior - 912705**

Tramitado por, Lilian Borges Dutra Matrícula 912705





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Registro da Proposição Principal

Ação Realizada: Análise

Próxima Fase: Elaboração de Estudo de Técnica

A(o) Diretoria da Redação,

ÀDR para elaboração de estudo de técnica.

Vitória, 28 de setembro de 2020.

**ANTONIO DANIEL AGRIZZI**  
**Técnico Legislativo Sênior - 682246**

Tramitado por, ANTONIO DANIEL AGRIZZI Matrícula 682246





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Elaboração de Estudo de Técnica

Ação Realizada: Análise

Próxima Fase: Elaboração de Parecer Técnico na Procuradoria Geral

A(o) Procuradoria Geral,

Vitória, 5 de outubro de 2020.

**Ayres Dalmásio Filho**  
**Técnico Legislativo Sênior - 416048**

Tramitado por, Ayres Dalmásio Filho Matrícula 416048





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

**DIRETORIA DE REDAÇÃO – DR**  
**ESTUDO DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Visando adequar o Projeto de Lei nº 516/2020 à técnica legislativa, às normas gramaticais, ao Manual de Normas de Redação Legislativa da Ales, publicado no DPL de 27.11.2015, e ao disposto na Lei Complementar Federal nº 95/1998, alterada pela Lei Complementar Federal nº 107/2001, esta DR sugere as modificações abaixo, em destaque ao texto da matéria, que deverão ser acolhidas por ocasião da extração de autógrafos.

**“PROJETO DE LEI Nº 516/2020**

Dispõe sobre a cessão de passagens a policiais e a bombeiros militares e a policiais civis no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros no Estado do Espírito Santo.

**A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**DECRETA:**

**Art. 1º** As empresas de ônibus permissionárias de linhas intermunicipais de transporte coletivo de passageiros junto ao Departamento de Edificações e de Rodovias do Estado do Espírito Santo – DER-ES deverão ceder, gratuitamente, 2 (duas) passagens, por coletivo, a policiais e a bombeiros militares do Estado do Espírito Santo.

**Parágrafo único.** Os direitos contidos no *caput* são extensivos aos policiais civis do Estado do Espírito Santo.

**Art. 2º** Para usufruir do benefício referido no art. 1º, o policial e o bombeiro militar deverão estar devidamente fardados, além de apresentarem ao motorista do ônibus ou ao funcionário responsável da empresa a competente Carteira de Identidade Funcional.

**Art. 3º** Caso não haja assentos disponíveis no ônibus, os policiais e os bombeiros militares e os policiais civis poderão viajar em pé.

**Art. 4º** O órgão competente, no prazo máximo de trinta 30 (trinta) dias da vigência desta Lei, editará as normas complementares à execução do contido neste diploma legal.





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Sala de Sessões, 25 de setembro de 2020.

**Delegado Lorenzo Pazolini  
Deputado Estadual**

Em 05 de outubro de 2020.

---

***Paulo Marcos Lemos***  
***Diretor de Redação – DR***  
***(Em exercício)***

Cristiane/Ayres/Ernesta  
ETL nº 464/2020





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Elaboração de Parecer Técnico na Procuradoria Geral

Ação Realizada: Preparar Parecer

Próxima Fase: Encaminhamento para parecer técnico na Diretoria da Procuradoria

A(o) Diretoria da Procuradoria,

Para elaboração de parecer técnico, nos termos do artigo 3º, inciso XX, da Lei Complementar nº 287/04, no Projeto de Lei Nº 516/2020, pelo Sr. Procurador Gustavo Merçon, designado na Setorial Legislativa, com observância do art. 16 do Ato nº 964/2018. (Portaria PGALES Nº 03/2018, publicada no DPL de 17 de agosto de 2018)

Vitória, 8 de outubro de 2020.

**Lucas Faria Alves**  
**Técnico Legislativo Sênior - 2153075**

Tramitado por, Lucas Faria Alves Matrícula 2153075





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Encaminhamento para parecer técnico na Diretoria da Procuradoria

Ação Realizada: Distribuir

Próxima Fase: Distribuição da Proposição ao Procurador para elaboração de parecer

A(o) Diretoria da Procuradoria,

Para elaboração de parecer técnico, nos termos do artigo 3º, inciso XX, da Lei Complementar nº 287/04, no Projeto de Lei Nº 516/2020, pelo Sr. Procurador Gustavo Merçon

Vitória, 8 de outubro de 2020.

**Gustavo Merçon**  
**Procurador Adjunto - 587998**

Tramitado por, Guilherme Rodrigues Matrícula 778066





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Distribuição da Proposição ao Procurador para elaboração de parecer

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Devolução da Proposição com Parecer Elaborado

A(o) Diretoria da Procuradoria,

PT

Vitória, 13 de outubro de 2020.

**Guilherme Rodrigues**  
**Técnico Legislativo Sênior - 778066**

Tramitado por, Guilherme Rodrigues Matrícula 778066







## PARECER TÉCNICO

**PROPOSIÇÃO:** Projeto de Lei nº 516/2020  
**Autor:** Deputado Delegado Lorenzo Pazolini  
**Assunto:** “Dispõe sobre a cessão de passagens a policiais e bombeiros militares e policiais civis no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros no Estado do Espírito Santo.”

### RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 516/2020, de autoria do Deputado Estadual Delegado Lorenzo Pazolini, cuja finalidade é a de instituir cessão de passagens gratuitas a policiais e bombeiros militares e policiais civis, no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros no Estado do Espírito Santo, e, para tanto, apresenta regulamentação correspondente ao seu objeto normativo. A referida proposição foi protocolizada no dia 25 de setembro do ano de 2020 e lida na Sessão Ordinária do dia 28 do mesmo mês e ano.

Em seguida, a propositura recebeu encaminhamento para esta Procuradoria Legislativa para análise e parecer, na forma do art. 3º, inciso XX, da Lei Complementar Estadual nº 287/2004, combinado com o art. 121 do Regimento Interno deste Poder Legislativo (Resolução nº 2.700/2009). Distribuída a matéria, coube-me examiná-la e oferecer parecer técnico.

Em adendo, cabe grifar que os autos de tal projeto de lei não informam que ocorreu a devida publicação do mesmo no Diário do Poder Legislativo – DPL, desta forma, destaca-se que este procedimento é regimental e não pode ser dispensado, sob pena de invalidade do referido projeto por irregularidade formal insanável, nos termos dos artigos 120 e 149 da Resolução nº 2.700/2009).

É o relatório.

PROCURADORIA GERAL

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Avenida Américo Buatz - nº. 205 - Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá - Vitória/ES - CEP 29.050-950

Tel.: (27) 3133-7000 e 3133-7001 | <http://www3.abes.gov.br/atencao>  
com o identificador 370033003700350037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.





## FUNDAMENTAÇÃO

Conforme acima grifado, o Projeto de Lei nº 516/2020, de autoria do Senhor Deputado Delegado Lorenzo Pazolini, tem por objeto dispor que: “*As empresas de ônibus permissionárias de linhas intermunicipais de transporte coletivo de passageiros junto ao Departamento de Estradas de Rodagem - DER-ES, deverão ceder, gratuitamente, duas (2) passagens, por coletivo a policiais e bombeiros militares do Estado do Espírito Santo*”.

Neste contexto normativo, a proposição legislativa define que tal direito serão extensivos aos policiais civis. De igual monta impõe que, para o exercício do benefício, o policial e bombeiro militar deverão estar devidamente fardados, além de apresentarem ao motorista do ônibus ou funcionário responsável da empresa a competente Carteira de Identidade Funcional.

Por fim, a pretensa lei, ainda, constitui três pontos normativos, a saber: 1º) caso não haja assentos disponíveis, no ônibus, os policiais e bombeiros militares e policiais civis poderão viajar em pé; 2º) determina que o órgão competente do Poder Executivo Estadual, no prazo máximo de trinta (30) dias da pretensa vigência desta lei, editará as normas complementares à execução do benefício de passagem gratuita; e 3º) dispensa prazo de *vacatio legis*.

Não obstante, com essa teleologia, o parlamentar autor do projeto ora em apreço vislumbra também “(...) *incentivo aos policiais e bombeiros militares e policiais civis para que usem o transporte público com maior frequência, em vez de um veículo particular, reforçando, por consequência, a segurança da população de forma natural, porque haveria mais agentes de segurança dentro dos transportes*”. Nesses termos, a proposição legislativa ora em análise é adequada e meritória em face do interesse público envolvido. Entretanto, extrai-se da análise jurídica do indicado projeto de lei em questão a existência de antinomia com o ordenamento constitucional e legal. Senão vejamos:





A inconstitucionalidade irreparável decorre do conteúdo da matéria (***cessão de passagens gratuitas a policiais e bombeiros militares e policiais civis, no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros no Estado do Espírito Santo***) regulada pelo objeto do Projeto de Lei nº 516/2020 ser expressamente vedada pela Constituição Estadual, na medida em que esta lei estadual maior hierarquicamente prevê, taxativamente, as hipóteses de concessão de gratuidade no sistema de transporte coletivo intermunicipal (relação esta de hipóteses permitidas para receber o benefício que não contempla a hipótese pretendida pelo projeto de lei ora em análise), da mesma forma que proíbe a inclusão de novas modalidades de benefícios. Vejamos os seguintes comandos da Constituição Estadual, com destaque para o *caput* e os §§ 1º, 2º e 10, do art. 229:

“Art. 227. O transporte coletivo de passageiros é serviço público essencial, obrigação do Poder Público, responsável por seu planejamento, gerenciamento e sua operação, diretamente ou mediante concessão ou permissão, sempre através de licitação.

Parágrafo único - Cabe ao Estado o planejamento, o gerenciamento e a execução da política de transporte coletivo intermunicipal e intermunicipal urbano, e aos Municípios os da política de transporte coletivo municipal, além do planejamento e administração do trânsito.

(...)

Art. 229. Aos maiores de sessenta e cinco anos e aos menores de cinco anos de idade, e às pessoas com deficiência é garantida a gratuidade no transporte coletivo urbano, mediante a apresentação de documento oficial de identificação e, na forma da lei complementar de iniciativa do Poder Executivo, em cujo texto constará parâmetros necessários para a habilitação do deficiente ao benefício, especialmente em relação ao grau de sua capacidade física, à condição financeira de sua família e à limitação do uso da gratuidade.

§ 1º - Os estudantes de qualquer grau ou nível de ensino oficial e regular, na forma da lei, terão redução de cinqüenta por cento no valor da tarifa dos transportes coletivos intermunicipais urbanos.





§ 2º - **Fica vedada a concessão de gratuidade no transporte coletivo rodoviário intermunicipal, redução no valor de sua tarifa fora dos casos previstos neste artigo e, ainda, a inclusão ou manutenção de subsídio de qualquer natureza para cobrir déficit de outros serviços de transporte.**

(...)

§ 4º Os estudantes matriculados no ensino médio das redes públicas estadual e federal farão jus à gratuidade integral da tarifa no Sistema Transcol, exclusivamente para os deslocamentos residência/escola/residência nos horários e linhas específicas para esses deslocamentos.

§ 5º A gratuidade estabelecida no § 4º deste artigo poderá ser extensível, **na forma da lei de iniciativa do Poder Executivo Estadual**, aos estudantes de ensino técnico da rede pública estadual e federal.

§ 6º **Os estudantes de ensino superior, matriculados nos estabelecimentos da rede pública, os estudantes que estejam contratados com o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, bem como os bolsistas beneficiados por programas estaduais e federais, na forma da lei de iniciativa do Poder Executivo Estadual**, farão jus à gratuidade integral da tarifa no Sistema Transcol, exclusivamente para os deslocamentos residência/faculdade/residência nos horários e linhas específicas para esses deslocamentos.

§ 7º Os beneficiários da gratuidade estabelecida pelo § 6º deverão comprovar insuficiência de renda familiar, **na forma da Lei de iniciativa do Poder Executivo Estadual**.

§ 8º O estudante que optar por alguma das gratuidades fixadas nos §§ 4º, 5º e 6º não fará jus ao benefício de meia tarifa concedido pelo § 1º deste artigo.

§ 9º .....

§ 10. **Aos maiores de sessenta e cinco anos, aos menores de seis anos de idade e às pessoas com deficiência é garantida a gratuidade no transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros, mediante a apresentação de documento oficial de identificação e, nos estritos termos fixados em lei complementar específica, de iniciativa do Poder Executivo, que definirá os parâmetros necessários para a habilitação dos beneficiários da gratuidade, especialmente em relação ao grau de**





capacidade física, à condição financeira de sua família e à limitação do uso.”

**(NEGRITOS E GRIFOS DE NOSSA AUTORIA)**

Como se verifica do resultado da exegese jurídica da pretensa normatividade do Projeto de Lei nº 516/2020 em cotejo com os comandos da Constituição Estadual, em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, a mencionada proposição legislativa padece de vício insanável de constitucionalidade material e formal, por se tratar de concessão de benefício expressamente vedado pela Constituição Estadual (***hipótese estranha do rol taxativo de hipóteses permitidas constitucionalmente – maior de 65 anos, portador de necessidades especiais e estudantes***), bem como pela circunstância de que até as hipóteses permitidas conformam matéria cuja iniciativa é, incontestavelmente, reservada ao Chefe do Poder Executivo.

E, se não bastasse, o mesmo modal de inconstitucionalidade se replica em relação ao Projeto de Lei nº 516/2020, no que tange ao transporte público urbano intermunicipal da Região Metropolitana da Grande Vitória (competência estadual) imprimir noveis atribuições para entidade da Administração Indireta do Estado do Espírito Santo. Em outros termos, o projeto é de autoria parlamentar e, ao mesmo tempo, objetiva instituir procedimentos próprios de entidade do Poder Executivo, de forma a criar atribuição nova para a empresa pública estadual denominada de Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo – CETURB, haja vista que tal órgão só ser competente para tratar, exclusivamente, de benefício de gratuidades de passagens para ***pessoas maiores de 65 anos, portador de necessidades especiais e estudantes***.

É de conhecimento público que desde a lei originária da CETURB (Lei Estadual nº 3.693/1984), tal empresa pública é vinculada à Secretaria de Estado do Interior e dos Transportes (atualmente Secretaria de Mobilidade e Infraestrutura – SEMOBI), nos termos do Artigo 32, da Lei 343/1975, e que possuía (e continua possuindo) competência vinculada somente para ser a concessionária única e exclusiva dos serviços intermunicipais de transportes públicos de passageiros da Aglomeração





Urbana da Grande Vitória. Mas, o objeto normativo do Projeto de Lei nº 275/2020 pretende criar a atribuição para a CETURB de modo a lhe conferir a obrigação de regulamentar o pretense serviço de transporte de passageiros conforme procedimentos que especifica.

Nesses termos e por ser de autoria parlamentar, a proposição em comento também fere, irremediavelmente, tanto a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, quanto o Princípio da Reserva de Administração. Desta forma, tem-se o diagnóstico incontestável de que o Projeto de Lei nº 516/2020 realmente versou, mais uma vez, sobre tema de iniciativa privativa do Governador do Estado, pois objetiva criar nova atribuição para a Administração Pública do Estado do Espírito Santo, na medida em que implica em novel atribuição para a CETURB e para a Secretaria de Mobilidade e Infraestrutura – SEMOBI. Destarte, ter-se-ia que ocorrer, necessariamente, reorganização administrativa e de pessoal da própria administração do Poder Executivo e de sua entidade da Administração Indireta.

Esse quadro demonstra a inconstitucionalidade pela específica situação definida no texto da proposição legislativa em comento, pois, por ser de autoria de parlamentar, não poderia prever ações que impliquem em organização administrativa e de pessoal da administração do Poder Executivo e, tão pouco, em criar atribuição nova para Secretaria e empresa pública do Estado do Espírito Santo. Nesse contexto, o projeto de lei em apreço viola diretamente a esfera de *Iniciativa Legislativa Privativa* do Chefe do Poder Executivo. Vejamos o que define a Constituição Estadual *in verbis*:

Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

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

(...)

III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;





(...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

(...)

Art. 91. Compete privativamente ao Governador do Estado:

I - .....

II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

Uníssono a este topoi jurídico, o próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou em casos idênticos e se posicionou no sentido de preservar *incontest* os Princípios da Reserva de Administração do Poder Executivo e da Separação dos Poderes (ADI-MC 776/RS – Órgão Julgador: Tribunal Pleno – Relator: Ministro Celso de Mello – Julgamento: 23/10/1992. DJ 15-12-2006 PP-00080; ADI-MC 2364 – Órgão Julgador: Tribunal Pleno – Relator: Ministro Celso de Mello – Julgamento: 23/10/1992. DJ 15-12-2006 PP-00080).

Não obstante, julgando a constitucionalidade de uma lei do Estado do Espírito Santo, o Excelso Pretório ratificou o seu posicionamento, inclusive para concluir que nem na hipótese de sanção haveria convalidação do vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa do chefe do Poder Executivo (ADI 2867/ES – Órgão Julgador: Tribunal Pleno – Relator: Ministro Celso de Mello – Julgamento: 03/12/2003. DJ 09-02-2007 PP-00016).

Em importante adendo, cabe o registro de que a Justificativa do Projeto de Lei nº 516/2020 trouxe como fundamento ao acórdão proferido pelo STF, em sede da ADI 1.052, cujo objeto era a Lei estadual nº 9.823/1994, do Rio Grande do Sul, sendo que tal lei determina que as empresas de ônibus permissionárias de transporte coletivo intermunicipal de passageiros deverão ceder, gratuitamente, duas passagens, por coletivo, a policiais militares. Para tanto, o Excelso Pretório, por maioria de votos, considerou constitucional a lei do Rio Grande do Sul com o fundamento de que o tema “segurança pública” é de competência comum dos Estados- membros (CF, art.







144), sendo também sua competência remanescente a prerrogativa de legislar sobre transporte intermunicipal (art. 25, § 1º, da CF). Todavia, cabe gizar que o gravame de inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 516/2020, diagnosticada pela presente análise, possui parâmetros diferentes aos indicados pela ADI 1.052 – são casos concretos completamente diferentes.

Não há divergência quanto ao entendimento de que o Estado Membro da Federação possui *competência comum* para tratar do tema “segurança pública”, nos termos contidos no art. 144 da CRFB/1988, da mesma forma que existe para estes Entes Federados igualmente competência legislativa remanescente para legislar sobre “transporte intermunicipal” (art. 25, § 1º, da CF). A questão esta na autonomia de cada Ente Federado Estadual tem para se organizar conforme a sua própria Constituição Estadual, e desta metodologia de análise, tem-se que a Constituição do Rio Grande do Sul não tem as mesmas vedações quanto a concessão de benefício de passagens gratuitas. A premissa normativa da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul é a seguinte:

#### “CAPÍTULO V DOS TRANSPORTES

Art. 178. O Estado estabelecerá política de transporte público intermunicipal de passageiros, para a organização, o planejamento e a execução deste serviço, ressalvada a competência federal.

Parágrafo único. A política de transporte público intermunicipal de passageiros deverá estar compatibilizada com os objetivos das políticas de desenvolvimento estadual, regional e urbano, e visará a:

- I - assegurar o acesso da população aos locais de emprego e consumo, de educação e saúde, e de lazer e cultura, bem como outros fins econômicos e sociais essenciais;
- II - otimizar os serviços, para a melhoria da qualidade de vida da população;
- III - minimizar os níveis de interferência no meio ambiente;
- IV - contribuir para o desenvolvimento e a integração regional e urbana.

Art. 179. A lei instituirá o sistema estadual de transporte público intermunicipal de passageiros, que será integrado, além das linhas intermunicipais, pelas estações rodoviárias e pelas linhas de integração que







operam entre um e outro Município da região metropolitana e das aglomerações urbanas.

Parágrafo único. A lei de que trata este artigo disporá obrigatoriamente sobre:

I - o regime das empresas concessionárias ou permissionárias dos serviços de transporte, o caráter especial de seus contratos e de sua prorrogação, bem como sobre as condições de caducidade, fiscalização e rescisão de concessão ou permissão;

II - direito dos usuários;

III - as diretrizes para a política tarifária;

IV - os níveis mínimos qualitativos e quantitativos dos serviços prestados;

V - as competências específicas e a forma de gestão dos órgãos de gerenciamento do sistema;

VI - os instrumentos de implementação e as formas de participação comunitária.

(...)

Art. 262. É assegurada a gratuidade:

I - aos maiores de sessenta e cinco anos, no transporte coletivo urbano e metropolitano;

II - aos deficientes comprovadamente carentes, no transporte coletivo intermunicipal.

(...)

Art. 10. Ao ex-combatente domiciliado no Rio Grande do Sul que tenha efetivamente participado de operações bélicas durante a Segunda Guerra Mundial são assegurados, nos termos da Lei federal nº 5.315, de 12-09-67, os seguintes direitos:

(..)

III - transporte gratuito municipal e intermunicipal;

Como se pode verificar por exegese, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul não impõe um rol taxativo de beneficiados de passagens gratuitas no transporte coletivo intermunicipal; ao passo que a Constituição Estadual do Espírito Santo possui rol taxativo de beneficiados na medida em que veda expressamente que seja ampliado para outras pessoas o benefício do transporte gratuito. Isto posto, nota-se que, em face da autonomia dos Entes Federados estaduais e a peculiaridade da





Constituição Estadual do Espírito Santo ser diferente da peculiaridade da Constituição do Rio Grande do Sul, tem-se que a ADI 1.052 não possui serventia jurídica para consolidar como constitucional o Projeto de Lei nº 516/2020.

Inclusive, nota-se que a inconstitucionalidade formal detectada é insanável e, portanto, não possui emenda que dê saneamento a tal gravame. Em suma, o Projeto de Lei nº 516/2020, de autoria do senhor Deputado Carlos Delegado Lorenzo Pazolini é material e formalmente inconstitucional. Destarte, propomos a seguinte conclusão:

### DISPOSITIVO

**EX POSITIS**, somos pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 516/2020, de autoria do senhor Deputado Delegado Lorenzo Pazolini.

É o nosso entendimento.

Vitória, 13 de outubro de 2020.

**GUSTAVO MERÇON**  
Procurador Legislativo





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Devolução da Proposição com Parecer Elaborado

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Devolução da Proposição à Procuradoria Geral

A(o) Procuradoria Geral,

Sr. Procurador-Geral, encaminho o presente Processo Legislativo aos seus cuidados.

Vitória, 14 de outubro de 2020.

**Jose Arimathea Campos Gomes**  
**Procurador Adjunto - 430611**

Tramitado por, SIMONE DE OLIVEIRA SILVA FORTUNATO Matrícula 1965822





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Devolução da Proposição à Procuradoria Geral

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Discussão Especial em 1ª Sessão

A(o) Plenário,


Encaminho o presente processo para tramitação regimental (art. 120), com pronunciamento desta Procuradoria, conforme manifestação que segue em anexo.

Vitória, 28 de outubro de 2020.

**Rafael Henrique Guimarães Teixeira de Freitas**  
**Procurador Geral (Ales Digital) - 1784572**

Tramitado por, Lucas Faria Alves Matrícula 2153075



 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	PROJETO DE LEI Nº 516/2020	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

## PROJETO DE LEI Nº 516/2020

**AUTOR(A):** Lorenzo Pazolini

**EMENTA:** *Dispõe sobre a cessão de passagens a policiais e bombeiros militares e policiais civis no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros no Estado do Espírito Santo.*

Trata-se do Projeto de Lei nº 516/2020, de iniciativa do(a) Exmo(a). Sr(a). Deputado(a) Lorenzo Pazolini, encaminhado a esta Procuradoria Geral para análise, em atendimento ao disposto no art. 121 do Regimento Interno (Resolução Nº 2.700/2009).

Realizada a distribuição, o Sr. Procurador designado ofereceu Parecer Técnico a respeito da matéria (fls. 49/58), em conformidade ao artigo 3º, inciso XX, da Lei Complementar nº 287/04, e ao art. 16 do Ato da Mesa Nº 964/2018.

Destarte, nos termos do que prevê o art. 8º, inciso XVI, da Lei Complementar Nº 287/2004, acolho as conclusões do Parecer Técnico, com base nos fundamentos apresentados, e opino conclusivamente no sentido da **inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 516/2020.

Em 28/10/2020.

**Rafael Henrique Guimarães Teixeira de Freitas**  
Procurador Geral





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Discussão Especial em 1ª Sessão

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Discussão Especial em 2ª Sessão

A(o) Plenário,

Vitória, 22 de Fevereiro de 2021.

**Marcus Fardin de Aguiar**  
**Diretor de Processo Legislativo (Ales Digital) - 1090311**

Tramitado por, Marcus Fardin de Aguiar Matrícula 1090311





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Discussão Especial em 2ª Sessão

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Discussão Especial em 3ª Sessão

A(o) Plenário,

Vitória, 23 de Fevereiro de 2021.

**Lilian Borges Dutra**  
**Técnico Legislativo Júnior - 912705**

Tramitado por, Lilian Borges Dutra Matrícula 912705





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Discussão Especial em 3ª Sessão  
Ação Realizada: Prosseguir  
Próxima Fase: Elaboração de Parecer nas Comissões

A(o) Diretoria das Comissões Parlamentares,

Vitória, 24 de Fevereiro de 2021.

**Lilian Borges Dutra**  
**Técnico Legislativo Júnior - 912705**

Tramitado por, Lilian Borges Dutra Matrícula 912705







**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Elaboração de Parecer nas Comissões

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Envio da proposição à Coordenação das Comissões Permanentes

A(o) Coordenação Especial das Comissões Permanentes,

ÁCecp,

Para ciência e continuidade da tramitação na forma regimental.

Vitória, 24 de Fevereiro de 2021.

**Pedro Henrique Santos Barbosa**  
**Diretor de Comissões Parlamentares (Ales Digital) - 1623830**

Tramitado por, JOVANA DE FREITAS RODRIGUES CANGILIERI Matrícula 1466844





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Envio da proposição à Coordenação das Comissões Permanentes

Ação Realizada: Análise

Próxima Fase: Análise da Proposição para Emissão de Parecer(Justiça)

A(o) Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação,

Em cumprimento à distribuição desta proposição pelo Exmo. Senhor Presidente da ALES, Dep. Erick Musso, constante às fls. 41 dos autos, remeto a matéria de autoria do Ex-Dep. Delegado Lorenzo Pazolini para análise e parecer das seguintes Comissões Permanentes:

1. de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, na forma do art. 41 do Regimento Interno;
2. de Infraestrutura, de Desenvolvimento Urbano e Regional, de Mobilidade Urbana e de Logística, na forma do art. 47 do Regimento Interno;
3. de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas, na forma do art. 42 do Regimento Interno.

Vitória, 26 de Fevereiro de 2021.

**Lara Maria Magalhães Bonjardim Silveira Serri**  
**Coordenador Especial das Comissões Permanentes (Ales Digital) - 1736426**

Tramitado por, Danielli Dias Marin Matrícula 918977





Processo: **8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Análise da Proposição para Emissão de Parecer(Justiça)

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Para Ciência da Minuta / Parecer

A(o) Gab. Dep. Marcos Garcia,

De ordem do Presidente da Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, Dep. Gandini, nos termos do art. 67, inciso VII do Regimento Interno, a presente proposição foi distribuída ao relator **Dep. Marcos Garcia** na 03ª Reunião Ordinária Virtual Híbrida, realizada no dia 09/03/2021.

Vitória, 9 de Março de 2021.

**SERGIO MURILO FRANÇA DE SOUZA FILHO**  
**Supervisor da Comissão de Justiça (Ales Digital) - 1667720**

Tramitado por, SERGIO MURILO FRANÇA DE SOUZA FILHO Matrícula 1667720





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Para Ciência da Minuta / Parecer

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Para Providências (Comissão)

A(o) Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação,

De ordem do Excelentíssimo deputado Marcos Garcia, devolvo o projeto à comissão de Constituição e Justiça para que encaminhe o processo à procuradoria para elaboração do parecer pela Inconstitucionalidade.

Vitória, 8 de Junho de 2021.

**Marcos Garcia**  
**Deputado Estadual -**

Tramitado por, Paula De Oliveira Caus Matrícula 1534159





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Para Providências (Comissão)

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Elaborar minuta de parecer (Procuradoria Geral)

A(o) Procuradoria Geral,

Conforme solicitação do Senhor Relator, às fls. 68, encaminhamos a proposição para elaboração da minuta de parecer.

Vitória, 9 de Junho de 2021.

**SERGIO MURILO FRANÇA DE SOUZA FILHO**  
**Supervisor da Comissão de Justiça (Ales Digital) - 1667720**

Tramitado por, Lisyenne Da Penha Amorim Bunjes Martins Matrícula 835703





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Elaborar minuta de parecer (Procuradoria Geral)

Ação Realizada: Preparar Parecer

Próxima Fase: Elaboração de Parecer pelo Procurador

A(o) Diretoria da Procuradoria,

Para elaboração da minuta de parecer da Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, no Projeto de Lei Nº 516/20, pelo Sr. Procurador Gustavo Merçon, designado na Setorial Legislativa, com observância do art. 17, caput, do Ato da Mesa nº 964/2018.

Vitória, 14 de Junho de 2021.

**Rafael Henrique Guimarães Teixeira de Freitas**  
**Procurador Geral (Ales Digital) - 1784572**

Tramitado por, GILVAN BASTOS MORANDI Matrícula 906557





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Elaboração de Parecer pelo Procurador

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Distribuição da Proposição ao Procurador para elaboração de parecer

A(o) Diretoria da Procuradoria,

Para elaboração da minuta de parecer da Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, no Projeto de Lei Nº 516/20, pelo Sr. Procurador Gustavo Merçon, designado na Setorial Legislativa, com observância do art. 17, caput, do Ato da Mesa nº 964/2018.

Vitória, 15 de Junho de 2021.

**Gustavo Merçon**  
**Procurador Adjunto - 587998**

Tramitado por, Marta Goretti Marques Matrícula 663695





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Distribuição da Proposição ao Procurador para elaboração de parecer

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Devolução da Proposição com Parecer Elaborado

A(o) Diretoria da Procuradoria,

CJ


Vitória, 16 de Junho de 2021.

**Gustavo Mercon**  
**Procurador Adjunto - 587998**

Tramitado por, Guilherme Rodrigues Matrícula 778066





 <b>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO</b> <b>ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</b>	Projeto de Lei nº 0516/2020	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SERVIÇO PÚBLICO E REDAÇÃO

### RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 516/2020, de autoria do Deputado Estadual Delegado Lorenzo Pazolini, cuja finalidade é a de instituir cessão de passagens gratuitas a policiais e bombeiros militares e policiais civis, no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros no Estado do Espírito Santo, e, para tanto, apresenta regulamentação correspondente ao seu objeto normativo.

A referida proposição foi protocolizada automaticamente, pelo Software para Virtualização do Poder Legislativo - ALES DIGITAL, no dia 25 de setembro do ano de 2020 e lida na Sessão Ordinária do dia 28 do mesmo mês e ano, oportunidade esta em que recebeu o seguinte despacho do Senhor Presidente: “*Após o cumprimento do artigo 120 do Regimento Interno, às Comissões de Justiça, de Mobilidade Urbana e de Finanças*”.


Em seguida, a propositura recebeu encaminhamento para esta Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação para exame e parecer, nos termos do artigo 41, inciso I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Resolução nº 2.700/2009).

É o relatório.

### PARECER DO RELATOR

Conforme acima grifado, o Projeto de Lei nº 516/2020, de autoria do Senhor Deputado Delegado Lorenzo Pazolini, tem por objeto dispor que: “*As empresas de ônibus permissionárias de linhas intermunicipais de transporte coletivo de passageiros junto ao Departamento de Estradas de Rodagem - DER-ES, deverão ceder, gratuitamente, duas*



 <b>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO</b> <b>ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</b>	Projeto de Lei nº 0516/2020	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

(2) *passagens, por coletivo a policiais e bombeiros militares do Estado do Espírito Santo*”.


Neste contexto normativo, a proposição legislativa define que tal direito serão extensivos aos policiais civis. De igual monta impõe que, para o exercício do benefício, o policial e bombeiro militar deverão estar devidamente fardados, além de apresentarem ao motorista do ônibus ou funcionário responsável da empresa a competente Carteira de Identidade Funcional.

Por fim, a pretensa lei, ainda, constitui três pontos normativos, a saber: 1º) caso não haja assentos disponíveis, no ônibus, os policiais e bombeiros militares e policiais civis poderão viajar em pé; 2º) determina que o órgão competente do Poder Executivo Estadual, no prazo máximo de trinta (30) dias da pretensa vigência desta lei, editará as normas complementares à execução do benefício de passagem gratuita; e 3º) dispensa prazo de *vacatio legis*.

Não obstante, com essa teleologia, o parlamentar autor do projeto ora em apreço vislumbra também “(...) *incentivo aos policiais e bombeiros militares e policiais civis para que usem o transporte público com maior frequência, em vez de um veículo particular, reforçando, por consequência, a segurança da população de forma natural, porque haveria mais agentes de segurança dentro dos transportes*”. Nesses termos, a proposição legislativa ora em análise é adequada e meritória em face do interesse público envolvido. Entretanto, extrai-se da análise jurídica do indicado projeto de lei em questão a existência de antinomia com o ordenamento constitucional e legal. Senão vejamos:

A inconstitucionalidade irreparável decorre do conteúdo da matéria (***cessão de passagens gratuitas a policiais e bombeiros militares e policiais civis, no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros no Estado do Espírito Santo***) regulada pelo objeto do Projeto de Lei nº 516/2020 ser expressamente vedada pela Constituição Estadual, na medida em que esta lei estadual maior hierarquicamente prevê, taxativamente, as hipóteses de concessão de gratuidade no sistema de



 <b>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</b>	Projeto de Lei nº 0516/2020	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

transporte coletivo intermunicipal (relação esta de hipóteses permitidas para receber o benefício que não contempla a hipótese pretendida pelo projeto de lei ora em análise), da mesma forma que proíbe a inclusão de novas modalidades de benefícios. Vejamos os seguintes comandos da Constituição Estadual, com destaque para o *caput* e os §§ 1º, 2º e 10, do art. 229:

“Art. 227. O transporte coletivo de passageiros é serviço público essencial, obrigação do Poder Público, responsável por seu planejamento, gerenciamento e sua operação, diretamente ou mediante concessão ou permissão, sempre através de licitação.

Parágrafo único - Cabe ao Estado o planejamento, o gerenciamento e a execução da política de transporte coletivo intermunicipal e intermunicipal urbano, e aos Municípios os da política de transporte coletivo municipal, além do planejamento e administração do trânsito.

(...)

Art. 229. Aos maiores de sessenta e cinco anos e aos menores de cinco anos de idade, e às pessoas com deficiência é garantida a gratuidade no transporte coletivo urbano, mediante a apresentação de documento oficial de identificação e, na forma da lei complementar de iniciativa do Poder Executivo, em cujo texto constará parâmetros necessários para a habilitação do deficiente ao benefício, especialmente em relação ao grau de sua capacidade física, à condição financeira de sua família e à limitação do uso da gratuidade.


§ 1º - Os estudantes de qualquer grau ou nível de ensino oficial e regular, na forma da lei, terão redução de cinquenta por cento no valor da tarifa dos transportes coletivos intermunicipais urbanos.

§ 2º - Fica vedada a concessão de gratuidade no transporte coletivo rodoviário intermunicipal, redução no valor de sua tarifa fora dos casos previstos neste artigo e, ainda, a inclusão ou manutenção de subsídio de qualquer natureza para cobrir déficit de outros serviços de transporte.

(...)

§ 4º Os estudantes matriculados no ensino médio das redes públicas estadual e federal farão jus à gratuidade integral da tarifa no Sistema Transcol,



 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Projeto de Lei nº 0516/2020	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

exclusivamente para os deslocamentos residência/escola/residência nos horários e linhas específicas para esses deslocamentos.

§ 5º A gratuidade estabelecida no § 4º deste artigo poderá ser extensível, **na forma da lei de iniciativa do Poder Executivo Estadual**, aos estudantes de ensino técnico da rede pública estadual e federal.

§ 6º **Os estudantes de ensino superior, matriculados nos estabelecimentos da rede pública, os estudantes que estejam contratados com o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, bem como os bolsistas beneficiados por programas estaduais e federais, na forma da lei de iniciativa do Poder Executivo Estadual**, farão jus à gratuidade integral da tarifa no Sistema Transcol, exclusivamente para os deslocamentos residência/faculdade/residência nos horários e linhas específicas para esses deslocamentos.

§ 7º Os beneficiários da gratuidade estabelecida pelo § 6º deverão comprovar insuficiência de renda familiar, **na forma da Lei de iniciativa do Poder Executivo Estadual**.

§ 8º O estudante que optar por alguma das gratuidades fixadas nos §§ 4º, 5º e 6º não fará jus ao benefício de meia tarifa concedido pelo § 1º deste artigo.


§ 9º .....

§ 10. **Aos maiores de sessenta e cinco anos, aos menores de seis anos de idade e às pessoas com deficiência é garantida a gratuidade no transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros, mediante a apresentação de documento oficial de identificação e, nos estritos termos fixados em lei complementar específica, de iniciativa do Poder Executivo, que definirá os parâmetros necessários para a habilitação dos beneficiários da gratuidade, especialmente em relação ao grau de capacidade física, à condição financeira de sua família e à limitação do uso.**

**(NEGRITOS E GRIFOS DE NOSSA AUTORIA)**

Como se verifica do resultado da exegese jurídica da pretensa normatividade do Projeto de Lei nº 516/2020 em cotejo com os comandos da Constituição Estadual, em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, a mencionada proposição legislativa padece de vício insanável de constitucionalidade material e formal, por se



 <b>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO</b> <b>ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</b>	Projeto de Lei nº 0516/2020	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	


tratar de concessão de benefício expressamente vedado pela Constituição Estadual (**hipótese estranha do rol taxativo de hipóteses permitidas constitucionalmente – maior de 65 anos, portador de necessidades especiais e estudantes**), bem como pela circunstância de que até as hipóteses permitidas conformam matéria cuja iniciativa é, incontestavelmente, reservada ao Chefe do Poder Executivo.

E, se não bastasse, o mesmo modal de inconstitucionalidade se replica em relação ao Projeto de Lei nº 516/2020, no que tange ao transporte público urbano intermunicipal da Região Metropolitana da Grande Vitória (competência estadual) imprimir novas atribuições para entidade da Administração Indireta do Estado do Espírito Santo. Em outros termos, o projeto é de autoria parlamentar e, ao mesmo tempo, objetiva instituir procedimentos próprios de entidade do Poder Executivo, de forma a criar atribuição nova para a empresa pública estadual denominada de Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo – CETURB, haja vista que tal órgão só ser competente para tratar, exclusivamente, de benefício de gratuidades de passagens para **pessoas maiores de 65 anos, portador de necessidades especiais e estudantes**.

É de conhecimento público que desde a lei originária da CETURB (Lei Estadual nº 3.693/1984), tal empresa pública é vinculada à Secretaria de Estado do Interior e dos Transportes (atualmente Secretaria de Mobilidade e Infraestrutura – SEMOBI), nos termos do Artigo 32, da Lei 343/1975, e que possuía (e continua possuindo) competência vinculada somente para ser a concessionária única e exclusiva dos serviços intermunicipais de transportes públicos de passageiros da Aglomeração Urbana da Grande Vitória. Mas, o objeto normativo do Projeto de Lei nº 275/2020 pretende criar a atribuição para a CETURB de modo a lhe conferir a obrigação de regulamentar o pretense serviço de transporte de passageiros conforme procedimentos que especifica.

Nesses termos e por ser de autoria parlamentar, a proposição em comento também fere, irremediavelmente, tanto a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, quanto o Princípio da Reserva de Administração. Desta forma, tem-se o diagnóstico



 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Projeto de Lei nº 0516/2020	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

incontestável de que o Projeto de Lei nº 516/2020 realmente versou, mais uma vez, sobre tema de iniciativa privativa do Governador do Estado, pois objetiva criar nova atribuição para a Administração Pública do Estado do Espírito Santo, na medida em que implica em novel atribuição para a CETURB e para a Secretaria de Mobilidade e Infraestrutura – SEMOBI. Destarte, ter-se-ia que ocorrer, necessariamente, reorganização administrativa e de pessoal da própria administração do Poder Executivo e de sua entidade da Administração Indireta.

Esse quadro demonstra a inconstitucionalidade pela específica situação definida no texto da proposição legislativa em comento, pois, por ser de autoria de parlamentar, não poderia prever ações que impliquem em organização administrativa e de pessoal da administração do Poder Executivo e, tão pouco, em criar atribuição nova para Secretaria e empresa pública do Estado do Espírito Santo. Nesse contexto, o projeto de lei em apreço viola diretamente a esfera de *Iniciativa Legislativa Privativa* do Chefe do Poder Executivo. Vejamos o que define a Constituição Estadual *in verbis*:

Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

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

(...)

III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;

(...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

(...)


Art. 91. Compete privativamente ao Governador do Estado:

I - .....

II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;





 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Projeto de Lei nº 0516/2020	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	


Uníssono a este topo jurídico, o próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou em casos idênticos e se posicionou no sentido de preservar *incontest* os Princípios da Reserva de Administração do Poder Executivo e da Separação dos Poderes (ADI-MC 776/RS – Órgão Julgador: Tribunal Pleno – Relator: Ministro Celso de Mello – Julgamento: 23/10/1992. DJ 15-12-2006 PP-00080; ADI-MC 2364 – Órgão Julgador: Tribunal Pleno – Relator: Ministro Celso de Mello – Julgamento: 23/10/1992. DJ 15-12-2006 PP-00080).

Não obstante, julgando a constitucionalidade de uma lei do Estado do Espírito Santo, o Excelso Pretório ratificou o seu posicionamento, inclusive para concluir que nem na hipótese de sanção haveria convalidação do vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa do chefe do Poder Executivo (ADI 2867/ES – Órgão Julgador: Tribunal Pleno – Relator: Ministro Celso de Mello – Julgamento: 03/12/2003. DJ 09-02-2007 PP-00016).

Em importante adendo, cabe o registro de que a *Justificativa* do Projeto de Lei nº 516/2020 trouxe como fundamento ao acórdão proferido pelo STF, em sede da ADI 1.052, cujo objeto era a Lei estadual nº 9.823/1994, do Rio Grande do Sul, sendo que tal lei determina que as empresas de ônibus permissionárias de transporte coletivo intermunicipal de passageiros deverão ceder, gratuitamente, duas passagens, por coletivo, a policiais militares.

Para tanto, o Excelso Pretório, por maioria de votos, considerou constitucional a lei do Rio Grande do Sul com o fundamento de que o tema “segurança pública” é de competência comum dos Estados- membros (CF, art. 144), sendo também sua competência remanescente a prerrogativa de legislar sobre transporte intermunicipal (art. 25, § 1º, da CF). Todavia, cabe gizar que o gravame de inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 516/2020, diagnosticada pela presente análise, possui parâmetros diferentes aos indicados pela ADI 1.052 – são casos concretos completamente diferentes.



 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Projeto de Lei nº 0516/2020	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

Não há divergência quanto ao entendimento de que o Estado Membro da Federação possui *competência comum* para tratar do tema “segurança pública”, nos termos contidos no art. 144 da CRFB/1988, da mesma forma que existe para estes Entes Federados igualmente competência legislativa remanescente para legislar sobre “transporte intermunicipal” (art. 25, § 1º, da CF). A questão esta na autonomia de cada Ente Federado Estadual tem para se organizar conforme a sua própria Constituição Estadual, e desta metodologia de análise, tem-se que a Constituição do Rio Grande do Sul não tem as mesmas vedações quanto a concessão de benefício de passagens gratuitas. A premissa normativa da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul é a seguinte:

“CAPÍTULO V  
DOS TRANSPORTES

Art. 178. O Estado estabelecerá política de transporte público intermunicipal de passageiros, para a organização, o planejamento e a execução deste serviço, ressalvada a competência federal.

Parágrafo único. A política de transporte público intermunicipal de passageiros deverá estar compatibilizada com os objetivos das políticas de desenvolvimento estadual, regional e urbano, e visará a:

- I - assegurar o acesso da população aos locais de emprego e consumo, de educação e saúde, e de lazer e cultura, bem como outros fins econômicos e sociais essenciais;
- II - otimizar os serviços, para a melhoria da qualidade de vida da população;
- III - minimizar os níveis de interferência no meio ambiente;
- IV - contribuir para o desenvolvimento e a integração regional e urbana.


Art. 179. A lei instituirá o sistema estadual de transporte público intermunicipal de passageiros, que será integrado, além das linhas intermunicipais, pelas estações rodoviárias e pelas linhas de integração que operam entre um e outro Município da região metropolitana e das aglomerações urbanas.

Parágrafo único. A lei de que trata este artigo disporá obrigatoriamente sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias ou permissionárias dos serviços de transporte, o caráter especial de seus contratos e de sua prorrogação, bem como sobre as condições de caducidade, fiscalização e rescisão de concessão ou permissão;





 <b>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</b>	Projeto de Lei nº 0516/2020	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

- II - direito dos usuários;
- III - as diretrizes para a política tarifária;
- IV - os níveis mínimos qualitativos e quantitativos dos serviços prestados;
- V - as competências específicas e a forma de gestão dos órgãos de gerenciamento do sistema;
- VI - os instrumentos de implementação e as formas de participação comunitária.

(...)

Art. 262. É assegurada a gratuidade:

- I - aos maiores de sessenta e cinco anos, no transporte coletivo urbano e metropolitano;
- II - aos deficientes comprovadamente carentes, no transporte coletivo intermunicipal.

(...)

Art. 10. Ao ex-combatente domiciliado no Rio Grande do Sul que tenha efetivamente participado de operações bélicas durante a Segunda Guerra Mundial são assegurados, nos termos da Lei federal nº 5.315, de 12-09-67, os seguintes direitos:

(..)

- III - transporte gratuito municipal e intermunicipal;

Como se pode verificar por exegese, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul não impõe um rol taxativo de beneficiados de passagens gratuitas no transporte coletivo intermunicipal; ao passo que a Constituição Estadual do Espírito Santo possui rol taxativo de beneficiados na medida em que veda expressamente que seja ampliado para outras pessoas o benefício do transporte gratuito. Isto posto, nota-se que, em face da autonomia dos Entes Federados estaduais e a peculiaridade da Constituição Estadual do Espírito Santo ser diferente da peculiaridade da Constituição do Rio Grande do Sul, tem-se que a ADI 1.052 não possui serventia jurídica para consolidar como constitucional o Projeto de Lei nº 516/2020.

Inclusive, nota-se que a inconstitucionalidade formal detectada é insanável e, portanto, não possui emenda (proposição assessória) que dê saneamento a tal gravame. Em suma, o Projeto de Lei nº 516/2020, de autoria do senhor Deputado Delegado Lorenzo





Pazolini é material e formalmente inconstitucional. Nesses termos, sugerimos aos nossos Ilustres Pares desta douta Comissão permanente a adoção do seguinte:

## **PARECER nº /2021**

**A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SERVIÇO PÚBLICO E REDAÇÃO é pela INCONSTITUCIONALIDADE do Projeto de Lei nº 0516/2020, de autoria do Senhor Deputado Delegado Lorenzo Pazolini.**

Sala das Comissões, em de de 2021.

\_\_\_\_\_ PRESIDENTE

\_\_\_\_\_ RELATOR

\_\_\_\_\_ MEMBRO

\_\_\_\_\_ MEMBRO

\_\_\_\_\_ MEMBRO

\_\_\_\_\_ MEMBRO

\_\_\_\_\_ MEMBRO





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Devolução da Proposição com Parecer Elaborado

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Devolução da Proposição à Procuradoria Geral

A(o) Procuradoria Geral,

Sr. Procurador-Geral, encaminho o presente Processo Legislativo aos seus cuidados.

Vitória, 17 de Junho de 2021.

**Jose Arimathea Campos Gomes**  
**Diretor de Procuradoria - 430611**

Tramitado por, SIMONE DE OLIVEIRA SILVA FORTUNATO Matrícula 1965822





**Processo: 8185/2020** - PL 516/2020

Fase Atual: Devolução da Proposição à Procuradoria Geral

Ação Realizada: Prosseguir

Próxima Fase: Devolução à Diretoria das Comissões

A(o) Diretoria das Comissões Parlamentares,

Segue minuta de parecer da Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação.

Vitória, 21 de Junho de 2021.

**Rafael Henrique Guimarães Teixeira de Freitas**  
**Procurador Geral (Ales Digital) - 1784572**

Tramitado por, GILVAN BASTOS MORANDI Matrícula 906557

