



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR



PROJETO DE LEI N. 143/2019

PROPONENTE: DEPUTADO ROBERTO CIDADE

RELATORA: DEPUTADA JOANA DARC

FICA o Poder Executivo do Estado do Amazonas autorizado a outorgar, a título oneroso e mediante licitações, a concessão dos serviços públicos de administração e exploração do terminal rodoviário de Manaus, Engenheiro Huascar Angelim, e dá outras providências.

PARECER-VISTA

I - RELATÓRIO

No dia 21 de março de 2019, o ilustre Deputado Roberto Cidade apresentou o Projeto de Lei de nº. 143/2019, que autoriza o Poder Executivo estadual a outorgar a concessão dos serviços de administração e exploração do terminal rodoviário da cidade de Manaus, Engenheiro Huascar Angelim, além de dar outras providências.

A justificativa do referido projeto encontra-se anexa.

O presente projeto foi incluído em reuniões ordinárias, tendo permanecido em pauta, não tendo recebido quaisquer emendas.

Seguindo o Processo Legislativo, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para reanálise de seus aspectos constitucional, legal e jurídico, nos termos do disposto no Art. 27, inciso I, alínea "a" c/c Art. 127, §1º, inciso III, do Regimento Interno¹.

É o breve relatório. Passo a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

¹ Art. 27. As Comissões Técnicas Permanentes exercem os procedimentos firmados no art. 26 deste Regimento, nos limites estabelecidos na Constituição Estadual, com as seguintes denominações e abrangências temáticas: I – Comissão de Constituição, Justiça e Redação: a) aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de proposições sujeitas à apreciação da Assembleia e de matérias que lhe sejam encaminhadas.

Art. 127. (...) §1º A proposição é despachada às comissões pelo Presidente da Assembleia, obedecendo aos seguintes procedimentos: (...) III – distribuição da matéria às comissões permanentes, iniciando a análise pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que efetua o exame de admissibilidade jurídica e legislativa, salvo exceções contidas neste Regimento.



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR



A proposta do Deputado Roberto Cidade visa regulamentar a concessão dos serviços públicos de administração e exploração do terminal rodoviário de Manaus, Engenheiro Huascar Angelim, mediante contrato de concessão de serviços públicos, após a elaboração de licitação pelo Poder Público.

Consoante Justificação, o Autor ressalva a necessidade se estabelecer "limites e amplitudes claras e delineadas" acerca da concessão dos serviços públicos de administração e exploração do terminal rodoviário de Manaus, Engenheiro Huascar Angelim, visando o aprimoramento da estrutura e, conseqüentemente, o melhor atendimento ao usuário.

O projeto define, ainda, requisitos mínimos a serem atendidos nas instalações daquele terminal rodoviário, assim como critérios de segurança, higiene e conforto operacional.

O Proponente aduz, ainda, que, atualmente, o terminal rodoviário em questão é administrado pela Superintendência Estadual de Navegação, Portos e Hidrovias (SNPH).

Inobstante o louvável intuito e o alcance social que a norma estadual poderia trazer à população, após detida análise dos autos, vislumbra-se que esta proposição encontra obstáculos para seu devido prosseguimento, senão vejamos.

A concessão comum de serviços públicos tem como fundamento o art. 175 da Constituição Federal, que preconiza que os serviços públicos devem ser prestados pelo Poder Público, diretamente ou sob o regime de concessão e permissão, institutos que foram regulamentados pela Lei federal de n. 8.987/1995.

Fernanda Marinella define o termo concessão como "*uma forma de delegação de serviço público, onde o poder concedente transfere para o particular somente a possibilidade de execução do serviço, retendo em suas mãos a titularidade do serviço, o que lhe permite controlar e retomar o serviço, se for relevante para o interesse público*"².

O art. 107 da Constituição do Estado do Amazonas, por sua vez, além de trazer a previsão da prestação de serviços públicos mediante concessão, ainda define requisitos mínimos e obrigatórios, presentes em toda e qualquer espécie de prestação de serviços públicos, senão vejamos:

Art. 107. O Poder Público deve assegurar a prestação direta ou indireta dos serviços públicos, na forma da lei, observando:

² MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 6. ed. Niterói: Impetus, 2012, pág. 542.



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR



- I - os requisitos, entre outros, de eficiência, sendo obrigatório manter serviços adequados, segurança, continuidade e tarifa justa e compensada;
- II - os direitos dos usuários;
- III - a autorização, permissão ou concessão para a prestação de serviços públicos, de forma indireta, serão sempre precedidas de processo licitatório, nos termos da lei, sendo obrigatório o registro da empresa prestadora de serviço no Conselho Profissional competente; e
- IV - o regime das empresas concessionárias e permissionárias, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização, rescisão da concessão ou permissão.

Ademais, impende rememorar que não restam dúvidas de que a competência para legislar a propósito da prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal é dos Estados-membros. Nesse sentido, entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal:

“A competência para organizar serviços públicos de interesse local é municipal, entre os quais o de transporte coletivo (...). O preceito da Constituição amapaense que garante o direito a "meia passagem" aos estudantes, nos transportes coletivos municipais, avança sobre a competência legislativa local. A competência para legislar a propósito da prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal é dos Estados-membros. Não há inconstitucionalidade no que toca ao benefício, concedido pela Constituição estadual, de "meia passagem" aos estudantes nos transportes coletivos intermunicipais. (ADI 845, rel. min. Eros Grau, j. 22-11-2007, P, DJE de 7-3-2008.)”

Contudo, a redação original da propositura que esta visa, ao regulamentar, de forma detalhada e analítica, a concessão de serviço público específico, qual seja, a administração e exploração do Terminal Rodoviário de Manaus, Engenheiro Huascar Angelim, definindo prazo do contrato, pormenores relacionados à infraestrutura do local, além de obrigações e direitos típicos dos participantes desta relação, quais sejam, concessionário, Poder concedente e usuário, editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa, eis que incumbe ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a estrutura e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, bem como sua organização e funcionamento.

Neste diapasão, *concessa venia*, verifica-se que cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da delegação de serviços públicos, que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR



É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

O art. 27, inciso X, da Constituição amazonense³ corrobora o entendimento aqui exposto, ao preconizar que cabe à Assembleia Legislativa deste Estado-membro dispor apenas sobre *normas gerais* para exploração e ou concessão, bem como para fixação de tarifas ou preços dos serviços públicos, sendo-lhe vedado, portanto, a regulamentação minuciosa de concessão de serviço público em específico, impondo-lhes cláusulas exclusivas que devem constar em contrato a ser firmado pelo Poder Executivo.

Nessa linha de intelecção, entende-se que a iniciativa de leis que tratem da estruturação e atribuição dos órgãos da administração direta compete, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo Estadual, nos termos do art. 33, §1.º, inciso II, alínea "e", da Constituição do Estado do Amazonas⁴.

Ademais, o artigo 54 da Constituição Amazonense prevê as atribuições privativas do Chefe do Executivo, incluindo a direção superior da administração e a competência para dispor sobre a sua organização e seu funcionamento⁵.

Neste cenário, não se discute a nobre intenção do Parlamentar, que visa aperfeiçoar o serviço público de transporte intermunicipal, no âmbito deste Estado, por meio de uma administração mais eficiente do Terminal Rodoviário da cidade de Manaus, Engenheiro Huascar Angelim. Entretanto, resta evidente que a presente proposição invade a competência privativa do Poder Executivo para legislar sobre a

³ Art. 27. Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado e, especialmente, sobre:

X - normas gerais para exploração ou concessão, bem como para fixação de tarifas ou preços dos serviços públicos;

⁴ Art. 33 (...)

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado leis que:

II – disponham sobre:

b) criação, estruturação, atribuições dos Órgãos da administração direta, das empresas públicas, das sociedades de economia mista, das autarquias e das fundações instituídas pelo Poder Público.

⁵ Art. 54. Compete privativamente ao Governador ao Estado:

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

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

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual (...);



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR



matéria, que se trata, essencialmente, de ato de gestão, cuja competência é vinculada ao Governador do Estado.

Em recente decisão, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2151578-20.2016.8.26.0000, para o fim de declarar inconstitucional o art. 93, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de Assis/São Paulo, que regulamentava concessão de serviço público de abastecimento de água e tratamento de esgoto sanitário, *in verbis*:

Direta de Inconstitucionalidade. Artigo 93, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de Assis, que dispõe sobre a proibição de concessão ou permissão dos serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto sanitário à iniciativa privada. Vício de iniciativa por desvio de poder legislativo. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo imporia em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais. Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, 'a', e 144 da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade configurada. - Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 21515782020168260000 SP 2151578-20.2016.8.26.0000, Relator: Péricles Piza, Data de Julgamento: 07/12/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/12/2016)

Esse posicionamento é corroborado pelo Excelso Supremo Tribunal Federal ao longo do tempo, não havendo posição jurisprudencial consolidada que poderia descaracterizar a fundamentação exposta até o presente momento, conforme elucidam os seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2329, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe-116 DIVULG 24-06-2010 PUBLIC 25-06-2010 EMENT VOL-02407-01 PP-00154 LEXSTF v. 32, n. 380, 2010, p. 30-42 RT v. 99, n. 900, 2010, p. 143-150)

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM QUE SE ALINHA À



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR



JURISPRUDÊNCIA DO STF. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo, bem como assentou ser de competência do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública. 2. Agravo interno provido, a fim de negar provimento ao recurso extraordinário. (ARE 784594 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 08/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 05-10-2017 PUBLIC 06-10-2017)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo. I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. III. - Precedentes do STF. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2719, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2003, DJ 25-04-2003 PP-00032 EMENT VOL02107-01 PP-00180)

Em sendo assim, mesmo se tratando de projeto de lei que visa suprir os anseios sociais por uma melhor prestação de serviço de transporte intermunicipal, nem mesmo eventual sanção do Chefe do Poder Executivo teria o condão de suprimir o vício formal quanto à iniciativa de deflagração deste processo legislativo, visto que insanável a mácula que o acoberta.

Outrossim, é oportuno salientar que a caracterização do vício de iniciativa no processo legislativo também implica na violação ao princípio da separação e independência dos Poderes, com previsão no artigo 14 da Constituição Estadual⁶.

Na esteira deste entendimento, destacam-se os seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.140/2017, DO MUNICÍPIO DE ALVORADA, QUE OBRIGA A FIXAÇÃO EM LOCAL VISÍVEL DO NOME, DO HORÁRIO DE TRABALHO, DA FUNÇÃO E DA ESPECIALIDADE DOS PROFISSIONAIS QUE ATUAM NOS SERVIÇOS DE SAÚDE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. MATÉRIA QUE COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de

⁶ Art. 14. São poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, não podendo o investido na função de um exercer a do outro ou delegar atribuições, salvo as exceções previstas nesta Constituição.



Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR



iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que atribua atribuições à Secretaria Municipal de Saúde, porquanto são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 60, inc. II, alínea d, da Constituição Estadual). Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076599430, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 09/07/2018)

Assim, em que pese a salutar intenção do projeto de lei, verifica-se afronta ao princípio constitucional da reserva de administração, o que impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

Cuida-se, pois, de iniciativa reservada ao Governador do Estado do Amazonas, não podendo esta Casa de Leis tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre estruturação e atribuições da Administração Estadual, sob pena de eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Pela importância da matéria, todavia, recomenda-se a conversão do presente projeto de lei em requerimento, no sentido de enviar anteprojeto como indicativo ao Poder Executivo.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, havendo óbice de ordem constitucional, **MANIFESTO VOTO CONTRÁRIO** à aprovação do Projeto de Lei n. 143/2019.

É o parecer.

Manaus, 25 de novembro de 2019.

DEPUTADO DELEGADO PÉRICLES

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação