



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

Ofício nº 222/2020

Exmo. Sr.

José Sizenando

Presidente da Câmara Municipal

Pelotas - RS

Sr. Presidente,

Na oportunidade em que o cumprimento, apresento VETO INTEGRAL ao *Projeto de Lei n.º 5380/2020 (Of. Leg. n.º 0265/2020) que "Autoriza o Poder Executivo, em caráter excepcional e, pelo período que perdurar a suspensão das aulas e atividades escolares presenciais, motivada pela pandemia de COVID-19, a readequar a prestação do serviço dos transportes escolares contratados pela SMED (Secretaria Municipal Educação e Desporto), que prestam serviço à rede pública municipal de ensino na zonara rural do Município de Pelotas/RS, visando garantir o pagamento de recursos financeiros à categoria"*, nos termos do parágrafo 1º do artigo 86 da Lei Orgânica Municipal.

01 - Do Projeto de Lei Impugnado.

O Projeto de Lei em epígrafe, busca autorizar o Poder Executivo, em caráter excepcional, a readequar a prestação do serviço de transporte escolar das escolas da rede pública, sediadas na zona rural do Município de Pelotas, a fim de garantir a manutenção do repasse de recursos financeiros aos prestadores dos serviços, possibilitando que os mesmos efetuem a entrega de materiais didáticos e merenda escolar, nos domicílios dos alunos, durante o período que perdurar a suspensão das aulas e atividades escolares presenciais, ocasionada pela pandemia do novo Coronavírus.

Saliente-se que é evidente e elogiável a iniciativa da vereadora autora do Projeto, ao buscar uma possível solução à situação que vem sendo enfrentada pelos prestadores do serviço de transporte escolar rural do município.

Entretanto, ao legislar acerca da organização e funcionamento de serviços públicos, bem como, em matéria de licitações e contratos administrativos, o instrumento normativo incorreu em vício de inconstitucionalidade formal e material, ao adentrar na



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

esfera organizacional da Administração Pública, invadindo competência que não lhe é afeta, como resta evidente no conteúdo proposto pela norma.

Ainda, quanto ao mérito, percebe-se que as peculiaridades típicas desses contratos administrativos, tais como as rotas que incluem escolas municipais e estaduais, a distância máxima permitida das residências dos alunos, os fatores econômicos que embasam os cálculos para fixação do preço unitário do km rodado, etc., não foram devidamente observados no texto do PL, situação a qual, por si só, já inviabiliza a adequação do serviço nos termos propostos, conforme observaremos a seguir.

2 - Da Independência e Harmonia entre os Poderes.

Cabe destacar que, dentre os princípios constitucionais, um dos que vêm apresentando constante previsão nas Constituições Republicanas é o da Independência e Harmonia dos Poderes constituídos, sendo estabelecido no art. 2º da atual Constituição Federal.

Do princípio supracitado, deflui a base da sistemática de distribuição do feixe competências dos entes federativos, previstos na Carta Magna, bem como a iniciativa legislativa reservada expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º), a qual, por simetria, foi reproduzida nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, sendo que a ofensa a esse sistema determina a nulidade do ato legislativo, por vício de inconstitucionalidade.

Conforme vem se manifestando a doutrina, a função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, todavia não pode adentrar no âmbito das matérias que foram reservadas expressa e privativamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sob pena de ferir o sistema de harmonia e independência entre os Poderes, conforme lição de José Afonso da Silva, a qual se passa a transcrever:

“São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia entre os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que entre eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro.¹

3 - Da Inconstitucionalidade Formal e Material.

O ato normativo, ora vetado, viola o princípio da separação e harmonia entre os Poderes determinado no art. 2º, caput da Constituição Federal e Art. 10 da Constituição Estadual, bem como, invade competência privativa da prefeita, caracterizando-se como verdadeiro vício de inconstitucionalidade.

Destarte, é importante referir que a inconstitucionalidade pode ser de ordem formal ou material, de acordo com o que refere o Ministro Gilmar Ferreira Mendes, cuja citação doutrinária segue:

“Costuma-se proceder à distinção entre inconstitucionalidade material e formal, tendo em vista a origem do defeito que macula o ato questionado. Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, independentemente de seu conteúdo, referindo-se, fundamentalmente, aos pressupostos e procedimentos relativos à sua formação. Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo do ato, originando-se de um conflito com princípios estabelecidos na Constituição”.²

Com relação à inconstitucionalidade material, a mesma caracteriza-se quando o conteúdo de um ato jurídico é contrário à Constituição, ou invade esfera de competência que não lhe é própria, como ocorre no caso *sub examine*.

Com relação à forma, cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal (STF), firmou o entendimento no sentido de que as **hipóteses de limitação** da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Lei Maior, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, o qual se pede vênica para transcrever:

“Art. 61 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

¹ Silva, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45.

² Controle de Constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos. Saraiva, São Paulo, 1990, p. 28



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

E, por simetria, percebe-se que a nossa Lei Orgânica Municipal reproduziu a disposição expressa na CF/1988 acerca do tema. Vejamos:

Art. 62 Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

XIII - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

Com efeito, não se permite, assim, interpretação ampliativa do supracitado dispositivo constitucional, tão pouco da Lei Orgânica Municipal, para abarcar na competência do legislativo, iniciativa de Projeto de Lei cuja matéria seja relativa ao funcionamento, estruturação e prestação dos serviços públicos da Administração Pública

4 – Da Licitação, dos Contratos Administrativos e Das Escolas Estaduais



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

Inicialmente, cumpre salientar, que a prestação do serviço de transporte rural urbano no Município de Pelotas é condicionada à submissão de prévio processo licitatório, geralmente realizado na modalidade pregão, onde o objeto do certame é adjudicado ao particular que apresentar o menor preço dentre os participantes e detiver as condições mínimas de habilitação necessárias à prestação do serviço.

Nesse aspecto, o serviço de transporte escolar rural é planejado em rotas/linhas, de forma que o aluno não necessite se deslocar a uma distância maior do que 2km de sua residência para ter acesso ao transporte. Tais rotas, são previamente estabelecidas no instrumento convocatório do certame, sobre as quais, ocorre a disputa pública de preços.

Para a elaboração das rotas, a equipe técnica da SMED realiza um planejamento detalhado do serviço, levando em consideração, as condições das estradas, combustível e óleo, o percentual médio de desgaste dos veículos, dentre outros, para estabelecer um preço unitário por quilômetro rodado, o qual, a depender da rota poderá variar significativamente.

Dito isso, sabe-se que um dos princípios basilares dos processos de licitação, bem como, dos contratos administrativos é o chamado “Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório”, trazido no art. 3º da Lei 8.666/93, o qual estabelece, dentre outros, ue as regras e condições previamente estabelecidas nos editais de licitação, assim como nos instrumento de contratos, devem ser fielmente observadas pelas partes.

Ocorre, que ao adequarmos a prestação do serviço nos moldes ora propostos, estaríamos incorrendo em uma significativa e substancial alteração do objeto do contrato, uma vez que, os incisos I e II do art. 2º do projeto, trazem a obrigação de entrega dos materiais didáticos e da merenda escolar no domicílios dos alunos, situação a qual, ensejaria uma readequação no valor do quilômetro rodado, computando, para tanto, novas variáveis de custos e rotas que não estavam previamente estabelecidas no certame.

Cumpre salientar, que tal alteração se torna ainda mais temerária quando observada a previsão contida no art. 3º do PL em comento, onde há a possibilidade de entrega de cestas básicas nas residências das famílias da zona rural cadastradas no CAD – Único. Embora seja louvável tal iniciativa, estaríamos diante de uma clara afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, utilizando-se do serviço em questão, para fim significativamente diverso do que fora licitado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

Nesse sentido, igualmente, manifesta-se o Tribunal de Contas da União acerca do tema. Vejamos:

“Não se admite modificação do contrato, ainda que por mútuo acordo entre as partes, que importe alteração radical dos termos iniciais ou acarrete frustração aos princípios da isonomia e da obrigatoriedade de licitação, insculpidos na Lei de Licitações”³

Por fim, é cediço que a prestação do serviço de transporte escolar rural, mesmo que destinado à escolas da rede pública estadual, é de competência dos municípios em que as escolas encontram-se situadas, de forma que, o Estado, a fim de auxiliar no custeio do transporte dos alunos matriculados na rede estadual, realiza o repasse de recursos através do Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS.

Ocorre, que em razão da suspensão das aulas presenciais da rede pública, inclusive na zona rural, o Estado suspendeu o repasse de tais recursos, uma vez que, a prestação do serviço, por ora, não está se fazendo mais necessária.

Dito isso, percebe-se que o retorno da prestação dos serviços, nos moldes propostos, além dos óbices técnicos e jurídicos já mencionados, não haveria, neste momento, a disponibilidade financeira e orçamentária para tanto, em razão suspensão do repasse dos recursos estaduais vinculados ao PEATE/RS.

Entretanto, a ideia apresentada será amplamente debatida junto à SMED, a fim de identificar uma possibilidade de retorno dos serviços em questão, desde que, ajustada a forma de execução, não ensejando em substancial alteração do objeto do contrato, excluindo-se, talvez, as rotas/linhas relativas às escolas estaduais da rede pública de ensino, buscando uma melhor solução técnica e jurídica para o caso em tela.

05 - Da Conclusão.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade material e formal e por descumprir o ordenamento jurídico federal que trata do tema de

³ BRASIL. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

licitações e contratos, decidi **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei ora em exame, com fundamento nas razões supracitadas, de forma a evitar a quebra da harmonia entre os poderes e a mácula na integralidade sistemática do Ordenamento Jurídico, tendo em vista a existência de vício de iniciativa e a inequívoca invasão de competência, determinando a inconstitucionalidade nomoestática e nomodinâmica, por violação aos arts. 5º, o *caput* do art. 8º e 10 da CE/RS e arts. 2º, 22 inciso XXVII, 30, inciso I e 61 da CF/88.

Gabinete da Prefeita de Pelotas, em 23 de setembro de 2020.

Paula Schild Mascarenhas

Prefeita