



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 256/2023

Autor(a): Ver. Edilberto Borges - DUDU

Ementa: "Autoriza o Poder Executivo instituir o programa de "Vale Transporte Social", para a população de baixa renda e aos desempregados, com o objetivo de assegurar o transporte público coletivo gratuito no Município de Teresina, e dá outras providências".

Relator: Ver. Evandro Hidd

Conclusão: Parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: "Autoriza o Poder Executivo instituir o programa de "Vale Transporte Social", para a população de baixa renda e aos desempregados, com o objetivo de assegurar o transporte público coletivo gratuito no Município de Teresina, e dá outras providências".

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

O projeto de lei em comento objetiva autorizar o Poder Executivo a instituir o programa de “Vale Transporte Social”, destinado à população de baixa renda e aos desempregados, de modo a assegurar o transporte público coletivo gratuito no município de Teresina.

Referido benefício, de acordo com o art. 2º, consiste no fornecimento de créditos de passagens aos beneficiários supracitados, os quais devem comprovar residência no município de Teresina. Eis o seu teor:

Art. 2º O programa de "Vale Transporte Social", consiste no fornecimento de créditos de passagens aos beneficiários especificados nessa propositura;

§1º Cada crédito de passagem correspondente ao da tarifa pública vigente no sistema de transporte público coletivo por ônibus da Cidade de Teresina;

§2º A quantidade de créditos de passagens fornecidos mensalmente será equivalente a, pelo menos, 44 (quarenta e quatro) viagens.

§3º O "Vale Transporte Social" será concedido enquanto o beneficiário permanecer inscrito no CadÚnico ou no CAGED conforme comprovação da continuidade da situação de hipossuficiência.

§4º O beneficiário tem que comprovar residência no município de Teresina.

Depreende-se, portanto, que a proposição legislativa em análise objetiva a concessão de uma gratuidade temporária no sistema de transporte coletivo público do Município de Teresina para a população de baixa renda e aos desempregados.

Dito isso, é de se registrar, em que pese a louvável intenção do proponente, que o projeto em comento não apresenta compatibilidade com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, consoante será explanado a seguir.

In casu, a proposição versa sobre o serviço público de transporte coletivo, cuja competência é conferida ao Município, dentro de seu território, conforme estabelece





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

expressamente o art. 30, inciso V, da CRFB/88, bem como o art. 22, inciso V, da Constituição Piauiense.

Em obediência ao princípio da simetria, a Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, em seu art. 12, inciso XXI, alínea “a”, e art. 20, inciso IV, prevê o seguinte:

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

[...]

XXI – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, entre outros, os seguintes serviços:

a) Transporte coletivo urbano e intramunicipal; (grifo nosso)

Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:

[...]

IV – à organização e prestação de serviços públicos, bem como sua concessão e permissão; (grifo nosso)

Nessa ambiência, cumpre registrar que compete ao Prefeito fixar as tarifas dos serviços públicos concedidos, bem como permitir ou autorizar sua execução por terceiros, conforme se depreende da análise do art. 71, incisos XVIII e XXVII, da LOM, *in verbis*:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

XVIII – fixar as tarifas dos serviços públicos concedidos e permitidos, bem como daqueles explorados pelo próprio Município, conforme critérios estabelecidos na legislação municipal; (grifo nosso)

[...]

XXVII – permitir ou autorizar a execução de serviços públicos por terceiros, na forma da lei; (grifo nosso)

Verifica-se, assim, que, apesar de configurada a competência do município para disciplinar e regular o transporte público coletivo local, o projeto de lei em apreço representa ingerência na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Executivo, violando, portanto, o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da CRFB/88.

A propósito, no que tange à “reserva de administração”, vale colacionar o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, abaixo transcrito:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. [...] Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

Desse modo, em razão dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. Noutros termos, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela edição de leis de efeito concreto ou de caráter específico (destoando do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração – por atos abstratos ou mesmo concretos.

A fim de reforçar o posicionamento acima, convém colacionar os seguintes julgados proferidos pelo STF, senão vejamos:

Lei 4.166/2005 do Município de Cascavel/PR. (...) Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 e 65 anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da CF, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do Poder Legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, V, da CF).
(ARE 929.591 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 6-10-2017, 2ª T, DJE de 27-10-2017.) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA.





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XI E XII, 'b', E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (...) 4. Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente" (ADI 3.343/DF, Relator o Ministro Ayres BRITO, Redator para o acórdão o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJ 22.11.2011) (grifo nosso).

Partindo da exposição acima, compreende-se que, não obstante a competência do Município para prestar o serviço de transporte coletivo urbano municipal, não cabe ao Vereador a iniciativa de leis que disponham sobre regimes de tarifas, bem como a instituição de isenções tarifárias, por configurar ofensa à reserva de administração e, por consequência, afronta ao princípio da Separação dos Poderes (art. 2º, CRFB/88), uma vez que não pode o parlamentar, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

Nessa trilha, convém destacar os seguintes julgados proferidos, respectivamente, pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP e pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.123/2022, do Município de São José do Rio Preto. Apontada violação aos artigos 5º, § 1º; 47, incisos XI, XVII; 117; 119; 120; 144; e 159, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Legislação impugnada que dispõe sobre a





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

gratuidade de transporte público para as gestantes carentes. Vício formal de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar que usurpou atribuição do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio de separação e harmonia entre os poderes. Criação de despesas sem indicação de recursos. Inconstitucionalidade da lei impugnada. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2062107-80.2022.8.26.0000; Relator (a): Aroldo Viotti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/09/2022; Data de Registro: 22/09/2022) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE GARANTIA DE GRATUIDADE DE TRANSPORTE ÀS PESSOAS DESEMPREGADAS Lei n. 4.054, de 4 de outubro de 2018, do Município de Santa Bárbara D'Oeste. (...) **VÍCIO DE INICIATIVA** Definição de política tarifária que cabe ao Chefe do Poder Executivo (artigo 159, parágrafo único, CE) Isenção que interfere no equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, em ofensa ao artigo 117 da CE Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes Desrespeito aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 159, parágrafo único, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada Preliminar afastada. Ação julgada procedente. (TJSP; Órgão Especial; Direta de Inconstitucionalidade nº 2015056-44.2020.8.26.0000; Rel. o Des. MOACIR PERES; j. 08.07.2020). (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL. LEI MUNICIPAL N. 7.253/2015 QUE ESTABELECE A GRATUIDADE DA TARIFA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS PARA INTEGRANTES DA POLÍCIA MILITAR, POLÍCIA CIVIL, CORPO DE BOMBEIROS E SERVIDORES DA SUPERINTENDÊNCIA DE SERVIÇOS PENITENCIÁRIOS ATIVOS E INATIVOS EM TRAJES CIVIS. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA DE INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. Padece de inconstitucionalidade a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d", todos da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70064560931, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luis Dall'Agnol, Julgado em: 14-09-2015)

Ademais, observa-se que o projeto em testilha apresenta nítido caráter de “lei autorizativa”.





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Quanto ao tema, destaque-se que a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, a contornar possível vício de iniciativa, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação. Embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a CRFB/88 não menciona que a iniciativa privativa do Presidente da República restringe-se às leis impositivas. Dessa forma, qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1º, da CRFB/88, como os projetos autorizativos, é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo.

Nesse sentido, destaque-se o julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS, *in verbis*:

a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional (TJ/RS, ADIN nº593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00).
(grifo nosso)

Ressalte-se, por fim, que a determinação de prazo para que o Poder Executivo regule determinado preceito legal representa uma indevida interferência do Poder Legislativo no juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo Chefe do Poder Executivo, afrontando, assim, o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88). Nesse sentido, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.

1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia.

2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle.

3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (STF; ADI 4728, Relator(a): Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021) (grifo nosso)

Desse modo, a proposição ora analisada, sendo de origem parlamentar, representa ingerência indevida em assunto de competência exclusiva do Poder Executivo.

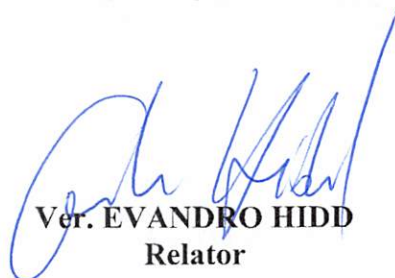
Portanto, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto de lei em análise.

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 07 de novembro de 2023.

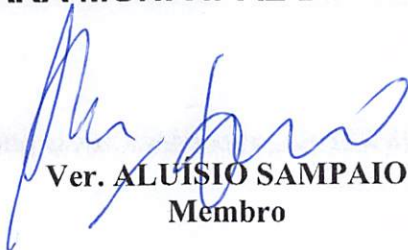

Ver. EVANDRO HIDD
Relator

Pelas conclusões” do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA


Ver. ALUISIO SAMPAIO
Membro


Ver. BRUNO VILARINHO
Membro

VOTO VENCIDO


Ver. DEOLINDO MOURA
Membro

