



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO  
FINAL**

**PARECER**

**Assunto:** Projeto de Lei nº 32/2020

**Autor:** Vereador Ítalo Barros

**Ementa:** “Dispõe sobre a isenção do pagamento da tarifa do transporte coletivo a crianças de até sete anos, determinando o cadastramento dos jovens usuários e a criação de um cartão eletrônico individual de identificação”.

**Conclusão:** Parecer contrário

**Relator:** Vereador Levino de Jesus

**I – RELATÓRIO**

O nobre Vereador Ítalo Barros apresentou o Projeto de Lei que possui a seguinte ementa “Dispõe sobre a isenção do pagamento da tarifa do transporte coletivo a crianças de até sete anos, determinando o cadastramento dos jovens usuários e a criação de um cartão eletrônico individual de identificação”.

Em justificativa, o parlamentar informa que o objetivo da proposta é garantir a qualidade de acesso ao transporte público pelas crianças, preservando-lhes sua dignidade, bem como promovendo a criação de carteiras de identificação individual para ter um maior controle das crianças que serão beneficiadas.

É, em síntese, o relatório.

**II – 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.



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificação por escrito, 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.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

### III – ANÁLISE SOBRE O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL

A proposição em epígrafe visa à concessão de isenção tarifária em favor das crianças de até sete anos, determinando o cadastramento desses jovens usuários e a criação de um cartão eletrônico individual de identificação.

Trata-se, portanto, de matéria que versa sobre o serviço público de transporte coletivo, cuja competência é conferida ao Município, dentro de seu território, conforme estabelece expressamente o art. 30, V da Constituição Federal, bem como art. 22, V da Constituição Piauiense.

Em obediência ao princípio da simetria, também prevê a Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM (art. 12, inciso XXI, alínea “a”, e art. 20, inciso IV), senão vejamos:

*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)*



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Nesse sentido, posiciona-se o Supremo Tribunal Federal – STF, segundo consta nos excertos de julgados abaixo:

*Não vislumbro, no texto da Carta Política, a existência de obstáculo constitucional que possa inibir o exercício, pelo Município, da típica atribuição institucional que lhe pertence, fundada em título jurídico específico (CF, art. 30, I), para legislar, por autoridade própria, sobre a extensão da gratuidade do transporte público coletivo urbano às pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 e 65 anos. Na realidade, o Município, ao assim legislar, apoia-se em competência material – que lhe reservou a própria Constituição da República – cuja prática autoriza essa mesma pessoa política a dispor, em sede legal, sobre tema que reflete assunto de interesse eminentemente local. Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada.*

*[RE 702.848, rel. min. Celso de Mello, j. 29-4-2013, dec. monocrática, DJE de 14-5-2013.]*

*(...) Associação Brasileira das Empresas de Transporte Rodoviário Intermunicipal, Interestadual e Internacional de Passageiros (ABRATI). Constitucionalidade da Lei 8.899, de 29 de junho de 1994, que concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência. Alegação de afronta aos princípios da ordem econômica, da isonomia, da livre iniciativa e do direito de propriedade, além de ausência de indicação de fonte de custeio (arts. 1º, IV; 5º, XXII; e 170 da CF): improcedência. Em 30-3-2007, o Brasil assinou, na sede da ONU, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como seu Protocolo Facultativo, comprometendo-se a implementar medidas para dar efetividade ao que foi ajustado. A Lei 8.899/1994 é parte das políticas públicas para inserir os portadores de necessidades especiais na sociedade e objetiva a igualdade de oportunidades e a humanização das relações sociais, em cumprimento aos fundamentos da República de cidadania e dignidade da pessoa humana, o que se concretiza pela definição de meios para que eles sejam alcançados.*

*[ADI 2.649, rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-5-2008, P, DJE de 17-10-2008.]*

Contudo, não obstante se insira na competência municipal tratar do assunto, quanto à iniciativa das leis, destaca-se 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:



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

*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;**

[...]

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

Esse também é entendimento do STF, segundo se constata dos julgados a seguir:

*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.]*

*Ementa: 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. 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***



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

*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).*

Dessa forma, ainda que seja competência do Município 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 instituições de isenções tarifárias, tal como o passe livre que se pretende implementar, por configurar ofensa à reserva de administração e, por consequência, afronta ao princípio da Separação dos Poderes (art. 2º, CF), uma vez que não pode o parlamentar, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

No que se refere ao instituto reserva da administração, o jurista Nuno Piçarra, em sua obra A reserva de administração, O Direito, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990, p. 325-353, afirma o seguinte:

*Há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo.*

Acerca da matéria, é oportuno ainda trazer à baila posicionamento do STF que já decidiu o seguinte:

*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.*



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

A par disso, verifica-se que o projeto de lei em comento acaba por estabelecer obrigações aos concessionários do referido serviço público que afetam o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados entre eles e o poder público, por incluir despesas que não foram contempladas no momento da concessão.

Sobre o tema, cumpre enfatizar que a doutrina nacional, no firme posicionamento de Caio Tácito, abarca a tese constituída pela Jurisprudência da Corte Administrativa Francesa, podendo-se agregar a ela a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, 8ª ed., pág. 393), o qual afirma que:

**Equilíbrio econômico-financeiro (ou equação econômico-financeira) é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe correspondera. A equação econômico-financeira é intangível. Vezes a basto têm os autores encarecido este aspecto. (grifo nosso)**

Por todo o exposto, a proposição ora analisada, sendo de origem parlamentar, representa ingerência indevida em assunto de competência exclusiva do Poder Executivo. Destarte, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente. Todavia, tendo em vista a relevância da proposição legislativa em análise, sugere-se que o projeto de lei em enfoque seja transformado em indicativo de lei.

A indicação, nos termos do art. 110 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT, consiste em uma proposição escrita através da qual o Vereador sugere medidas de interesse público aos Poderes competentes. Nesse sentido, segue-se a redação do mencionado dispositivo, *in verbis*:

**Art. 110. Indicação é a proposição escrita pela qual o Vereador sugere medidas de interesse público aos Poderes competentes. (grifo nosso)**

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, anuindo com o voto do relator, opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado por vislumbrar vício de constitucionalidade que obste sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor juízo.




**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 18 de fevereiro de 2020.

  
Ver. **LEVINO DE JESUS**  
Relator

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

  
Ver. **EDSON MELO**  
Presidente

  
Ver. **GRAÇA AMORIM**  
Vice Presidente

  
Ver. **ALUÍSIO SAMPAIO**  
Membro

  
Ver. **DEOLINDO MOURA**  
Membro