



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

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

P A R E C E R

Assunto: Projeto de Lei nº 94/2020

Autor: Ver. Dr. Lázaro

Ementa: “Estabelece medidas a serem adotadas pelo transporte coletivo e terminais de ônibus, para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus (COVID-19) no Município de Teresina.”

Relator: Ver. Aluisio Sampaio

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

I – RELATÓRIO

O Vereador Dr. Lázaro apresentou projeto de lei cuja ementa é a seguinte: “Estabelece medidas a serem adotadas pelo transporte coletivo e terminais de ônibus, para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus (COVID-19) no Município de Teresina”.

Em justificativa escrita, o parlamentar afirma que a proposição legislativa busca evitar a propagação da doença decorrente do COVID-19, determinando a redução da capacidade máxima dos coletivos que trafegam, bem como o aumento da frota de ônibus, além de alertar que se observe o distanciamento aconselhado pela Organização Municipal de Saúde (OMS) nos terminais e paradas de ônibus.

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.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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.

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

III - ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL

Embora louvável o projeto de lei, visto que almeja minimizar a proliferação da doença COVID-19, determinando a redução da capacidade máxima do transporte coletivo, bem como o aumento de sua frota, além da observância do distanciamento aconselhado pela OMS nos terminais e paradas de ônibus, a referida proposta não merece prosperar pelos motivos elencados a seguir.

Com efeito, o serviço de transporte coletivo municipal de passageiros (art. 30, V, da Constituição Federal de 1988 – CRFB¹) trata-se de atividade de interesse local, inserida entre as atribuições do Município. Portanto, é indubitável que referida proposta legislativa goza de constitucionalidade formal orgânica por ser provinda do ente federativo municipal.

Nesse sentido, em obediência ao princípio da simetria, prevê ainda a Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM (art. 12, inciso XXI, alínea “a”, e art. 20, inciso IV) a seguir:

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)

¹ **Art. 30. Compete aos Municípios:**

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

V – 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; (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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)

Contudo, não obstante não haja vício formal orgânico, cumpre registrar que a proposição legal em exame é maculada de inconstitucionalidade formal subjetiva, haja vista que emanada de membro do Legislativo local.

Nessa linha de inteligência, assevera-se que compete ao Prefeito gerir os serviços públicos locais, bem como permitir ou autorizar sua execução por terceiros, conforme se depreende da análise do art. 71, inciso XXVII, da LOM, *in verbis*:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

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

Destarte, o presente projeto de lei, de iniciativa parlamentar, ao interferir na gestão de serviço público de transporte coletivo intramunicipal, acaba afrontando o Princípio da Separação dos Poderes, insculpido no art. 2º, CRFB/88, ao versar sobre matéria intrínseca à reserva da administração, adentrando, por conseguinte, no núcleo essencial do Poder Executivo, qual seja matéria eminentemente administrativa.

Quanto 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.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

A corroborar o exposto, cumpre enfatizar ser ponto 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 outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Assim, o diploma impugnado, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo.

Sobre o assunto, ainda é importante também transcrever trecho da obra “Direito Municipal Brasileiro”, de autoria do professor Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.

[...]

todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712). (grifo nosso)

Acerca da matéria, é oportuno ainda trazer à baila posicionamento do Supremo Tribunal Federal - 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, transgredir 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.

Por outro lado, percebe-se também que as medidas determinadas no projeto em questão acabam por estabelecer obrigações aos concessionários do referido serviço público



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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, 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)

Considerando esses argumentos, eleva-se ainda mais a importância de observar a iniciativa reservada. Ainda que o direito à saúde seja qualificado como direito fundamental indissociável do direito à vida, bem como a promoção da redução do risco de doença seja dever do Poder Público, nos termos dos art. 6º e 196 da CRFB, os Poderes Constituídos, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não podem se mostrar indiferentes ao mandamento nuclear da estrutura de competência e repartição de funções delineadas pelo constituinte originário.

Por fim, merecem destaques os julgados proferidos pelo STF, aduzindo a relevância do Princípio da Reserva da Administração que tangencia os contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço público:

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.]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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 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)

[...]

12. A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos significa indevida ingerência do Poder Legislativo na atuação reservada ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração. (grifo nosso)

Deste modo, forçoso ter que concluir pela impossibilidade de tramitação da proposta, haja vista aludida de inconstitucionalidade formal subjetiva.

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, opina a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, anuindo com o voto do relator, **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

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 21 de maio de 2020.



Ver. ALUÍSIO SAMPAIO
Relator

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



Ver. EDSON MELO
Presidente



Ver. GRAÇA AMORIM
Vice Presidente