PARECER AJL/CMT Nº 159/2015 Teresina (PI), 11 de setembro de 2015.

Assunto: *Projeto de Lei Ordinária nº 208/2015*
Autor: *Ver. Cida Santiago*
Ementa: *"Determina a obrigatoriedade da inclusão de sistema de ar condicionado nos veículos destinados ao transporte público coletivo municipal, e dá outras providências".*

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

A ilustre Vereadora Cida Santiago apresentou projeto de lei ordinária cuja ementa é a seguinte: "*Determina a obrigatoriedade da inclusão de sistema de ar condicionado nos veículos destinados ao transporte público coletivo municipal, e dá outras providências*".

Em justificativa, a nobre edil afirmou que o objetivo da presente proposição é o de elevar a qualidade do transporte público municipal, de modo a beneficiar a população, vez que o transporte é caro para o usuário e este nem sempre consegue desfrutar da adequada qualidade pela qual se paga. Ademais, ressalta que o projeto de lei vem justamente adequar à frota, para que o usuário seja incentivado a usá-la, deixando em casa seu carro e, com isso, desafogando o próprio trânsito.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

> ***Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.***
> *[...]*

> ***§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.***
> ***§ 3º*** *Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.*

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, ***a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante,*** podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica ***não substitui a manifestação das Comissões especializadas*** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por sua autora, 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 a autora 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.

IV – ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:

No caso em apreço, a presente proposição legislativa, a qual "*Determina a obrigatoriedade da inclusão de sistema de ar condicionado nos veículos destinados ao transporte público coletivo municipal, e dá outras providências*", trata-se de matéria que versa sobre o serviço público de transporte coletivo, cuja competência é conferida ao Município, dentro de seu território, conforme estabelece 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)***

Contudo, 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 Lei Orgânica do Município de Teresina – 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;***
> *[...]*

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

Assim, o presente projeto de lei, de iniciativa parlamentar, está em dissonância com a legislação local, porquanto representa uma ingerência na competência privativa do Poder Executivo, afrontando, desse modo, o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º, CRFB/88, uma vez que padece de inconstitucionalidade formal subjetiva.

No mesmo sentido é o entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal – STF, em sede da ADI nº 3.343/DF, *in verbis*:

> ***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.***
> *[...]*
> ***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)*

Compartilha também posicionamento convergente o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ao declarar a inconstitucionalidade de lei municipal que obriga permissionário do serviço público de transporte coletivo a utilizar frota com ar condicionado, conforme se verifica na ementa abaixo:

> ***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE OBRIGA AS PERMISSIONÁRIAS DO SERVIÇO PÚBLICO DE***

> ***TRANSPORTE COLETIVO, NA RENOVAÇÃO OU AUMENTO DA FROTA, UTILIZAREM SISTEMA DE AR REFRIGERADO. Tem-se invasão direta nas condições do contrato de permissão do serviço público de transporte no Município de Viamão, lei de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre obrigação de utilização de sistema de ar refrigerado na renovação ou aumento da frota. Implica invasão de competência privativa do chefe do Poder Executivo, lei de iniciativa de Vereador que obriga os permissionários do serviço público de transporte coletivo a instalarem sistema de ar refrigerado (art. 60, II, d da CF e 82, II e VII da CE). Ofende, também, a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º). Precedentes do STF e desta Corte. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053360004, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 19/08/2013) (TJ-RS - ADI: 70053360004 RS , Relator: Marco Aurélio Heinz, Data de Julgamento: 19/08/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 13/09/2013)***

No seu voto, o desembargador Marco Aurélio Heinz, relator da ADI que tramitou no TJ/RS, afirmou o seguinte:

> *Lei municipal não pode alterar as condições da relação contratual entre o poder concedente e os concessionários sem causar descompasso entre a tarifa e a obrigação de manter o serviço adequado em favor dos usuários. No caso dos autos, tem-se a invasão direta nas condições do contrato de permissão do serviço público de transporte no Município de Viamão, lei de iniciativa do Legislativo que dispõe sobre obrigação de utilização de sistema de ar refrigerado na renovação ou aumento da frota.*

Dessa forma, verifica-se que o projeto de lei em comento, ao dispor acerca da obrigatoriedade de instalação de equipamentos de ar condicionado no transporte público coletivo da cidade de Teresina, 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)***

Portanto, diante de todos os argumentos expostos, constata-se a incompatibilidade do presente projeto com o ordenamento jurídico.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

GRAZIELLA VIANA DA SILVA
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06917-5 CMT