

PARECER PRÉVIO Nº 13/2025

REF.: PROCESSO Nº 2606/2025

PROJETO DE LEI CM Nº 100/2025

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTOR DO PROJETO: VEREADOR RODOLFO DONETTI

ASSUNTO: Projeto de Lei CM 100/2025, dispondo sobre gratuidade no transporte público municipal para os atiradores do Tiro de Guerra.

À

Comissão de Justiça e Redação,

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do nobre vereador Rodolfo Donetti, protocolizado nesta Casa no dia 15 de abril de 2025, que dispõe sobre a concessão de gratuidade no transporte coletivo municipal aos atiradores pertencentes ao Tiro de Guerra e dá outras providências.

Realmente é louvável a preocupação do ilustre Edil com o tema. Todavia, sob o ponto de vista legal, entendemos, s.m.j., que a matéria **não é de competência da Câmara de Vereadores**. Vejamos as razões.

Ao Município, no exercício de suas prerrogativas constitucionais, compete legislar sobre a organização dos serviços públicos de interesse local, incluindo-se dentre estes, explicitamente, o transporte coletivo urbano (art. 30, V, da CF/88).

Ocorre, no entanto, que a Lei Orgânica do Município de Santo André, em seu art. 42, reserva ao Prefeito exclusividade na iniciativa de projetos de lei que disponham sobre **serviços públicos**.



É preciso ver, ainda, que a transferência, pela Administração, de serviço de transporte coletivo para o particular se dá, via de regra, por concessão, em que a Administração Pública pode alterar, unilateralmente, o *status quo* do pactuado, nos limites das cláusulas regulamentares ou dos serviços, em decorrência do seu poder de *imperium*, visando a atender o interesse público.

Assim, em que pese a intenção meritória do nobre Vereador autor, a Câmara não pode, a nosso ver, dar início ao processo legislativo de tal matéria, vez que a mesma cuida de **concessão de serviço público**, nos termos do disposto no art. 175 da Constituição Federal e na Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Ademais, o preço da passagem do ônibus coletivo – que provém do contrato de concessão de transporte municipal firmado entre o Município e a Empresa concessionária – é remuneração oriunda da relação de consumo firmada entre o usuário do serviço e a concessionária, denominada tarifa.

A modificação unilateral do contrato, pela Municipalidade, deve preservar o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, que importa em recomposição de cláusulas remuneratórias ajustadas.

Desta forma, sendo o **contrato de concessão** firmado entre a Prefeitura (Poder concedente) e a concessionária, não pode o Legislativo interferir nas cláusulas contratuais, sob pena de afrontar o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

Além disso, partindo-se da premissa que o Município custearia o valor das tarifas dos beneficiários da medida, tal alteração, para ser viabilizada, **deve ainda observar o disposto no art. 14, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2002)**, que impõe a obrigatoriedade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício



em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes; atendimento ao disposto na LDO e uma das seguintes condições: (I) demonstração de que a diminuição da receita está prevista no orçamento e não é capaz de afetar as metas de resultados fiscais previstas na LDO; ou (II) acompanhamento de medidas de compensação, por meio de aumento de receita de tributos ou contribuições.

No mesmo sentido, **prevê o art. 174 da Lei Orgânica do Município** de Santo André, ao dispor:

“Art. 174 – A concessão de qualquer tipo de gratuidade no transporte coletivo urbano só poderá ser feita mediante lei municipal que contenha a fonte de recursos para custeá-la.”
(grifamos)

Claro está, portanto, que ações administrativas como a pretendida pelo PL CM 100/2025 devem ser implementadas e concretizadas pela Administração Pública local, não sendo lícito ao Legislativo impor tais obrigações aos órgãos subordinados ao Chefe do Executivo, sob pena de mácula ao equilíbrio das funções do Estado (art. 2º da CF/88).

Diante de todo o exposto, por restarem violados o equilíbrio econômico e financeiro do contrato de concessão (art. 9º, § 2º, da Lei Federal nº 8.987/95) e o princípio da separação de Poderes (art. 2º da CF), **entendemos que o projeto de lei em exame apresenta-se viciado de ilegalidade e inconstitucionalidade.**

Isto posto, sugerimos que o nobre Vereador autor **indique** a adoção de tal medida ao Prefeito Municipal. Assim fazendo, estará desempenhando, também, a importante **função de assessoramento** – que, no dizer de Hely Lopes Meirelles – (...) se expressa através de indicações, aprovadas pelo Plenário. A **indicação** é mera sugestão do Legislativo ao



Executivo para a prática ou abstenção de atos administrativos da competência exclusiva do Prefeito. Não obriga o Executivo, nem compromete o Legislativo. É ato de colaboração, de ajuda espontânea de um órgão ao outro (...) É, todavia, uma função de colaboração da Edilidade para o bom governo local, apontando medidas e soluções administrativas, muitas vezes não percebidas pelo Executivo, mas pressentidas pelo Legislativo como de alto interesse para a comunidade” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro, 8ª. Ed., São Paulo, 1996, p. 433*).

Quanto à técnica legislativa e redacional, a propositura também oferece óbices que impedem a sua apreciação pelo Plenário desta Casa. Senão vejamos.

A Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de observância obrigatória por esta Casa na elaboração de suas normas, por força da Resolução nº 05, de 2009, prevê no art. 7º, inciso IV, que o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei e quando a subsequente se destinar a complementar a lei considerada básica, deve a esta se vincular por remissão expressa.

É o seguinte o teor do art. 7º daquela norma federal:

“Art. 7º - O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I – excetuadas as codificações, **cada lei tratará de um único objeto;**

II – **a lei não conterá matéria estranha a seu objeto** ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III – o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;



IV – o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.”

Diante dessa determinação legal, e tendo em vista que a gratuidade no transporte coletivo municipal é tratada pela Lei nº 6.715, de 14 de novembro de 1990, o mais adequado seria que o PL CM 100/2025, ao pretender conceder mencionada gratuidade aos atiradores do Tiro de Guerra, fizesse remissão expressa a tal norma municipal já existente, podendo fazê-lo por meio do acréscimo de um inciso ao artigo 1º da Lei 6.715/1990, o qual poderia ser assim redigido:

“Artigo 1º - O artigo 1º da Lei nº 6.715, de 14 de novembro de 1990, fica acrescido de um inciso XI, com a seguinte redação:

‘Art. 1º - ...

XI – Aos atiradores do Tiro de Guerra de Santo André, quando fardados e em serviço.”

Em razão do acréscimo dessa nova categoria dentre os incisos do art. 1º da Lei 6.715/1990, seria necessário também alterar a redação do § 2º daquela norma, nos seguintes termos:

“Artigo 2º - O § 2º do artigo 1º da Lei nº 6.715, de 14 de novembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 1º - ...

§ 2º - Nos casos previstos nos incisos I, II, III, IV, V, VI e XI, será exigida a identificação ou a comprovação de que o passageiro está em serviço.”

Mas é preciso alertar que a eventual correção da redação do projeto, de modo a adequá-lo à boa técnica legislativa, não tem o condão de afastar os obstáculos de ordem legal e constitucional, consoante já explicado.



Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **dois terços**, nos termos do artigo 36, § 2º, inciso I, alínea 'c', da Lei Orgânica do Município de Santo André, por versar acerca de concessão de serviços públicos.

É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 07 de maio de 2025.

MIRTES MIGUEL DA SILVA

OAB/SP 78.046

