



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 007/2019

Projeto de Lei nº 001/2019, que “Acrescenta à redação do art. 9º e revoga a previsão do art. 3º, inciso V, da Lei nº 6.699 de 18 de junho de 2014, que institui o Sistema de Estacionamento Rotativo Pago nas ruas e logradouros de Sant'Ana do Livramento”. Inconstitucionalidade. Inteligência dos arts. 82, VII, da Constituição Estadual, e 102, V e X, da Lei Orgânica.

Trata-se de solicitação de parecer, formulada pelo Vereador Carlos Nilo Coelho Pintos, na condição de membro da Comissão de Constituição, Cidadania, Justiça e Assuntos Internacionais, datada de 19/02/2019, acerca do Projeto de Lei nº 001/2019, que “Acrescenta à redação do art. 9º e revoga a previsão do art. 3º, inciso V, da Lei nº 6.699, de 18 de junho de 2014, que institui o Sistema de Estacionamento Rotativo Pago nas ruas e logradouros de Sant'Ana do Livramento”. Recebida a solicitação de parecer em 20/02/2019. Devidamente autuado e rubricado até fls. 04.

Em linhas gerais, o PL, divide-se em duas proposições: **1)** retira da exclusão de obrigatoriedade de pagamento a redação do inciso V do art. Da Lei nº 6.699/2017 os trabalhadores que comprovem situação regularizada junto aos órgãos competentes, portanto, deixam de ter isenção no que se refere à tarifa do estacionamento rotativo; **2)** inclui o art. 9-A, onde a empresa concessionária/permissionária deverá a entidades filantrópicas de utilidade pública 30% dos lucros/resultados dos valores arrecadados.

Inicialmente, há que se referir que qualquer uma das proposições encontra óbice na iniciativa, dando-se ênfase ao fato da contraprestação ser remunerada mediante tarifa.

Conforme expressamente disposto nos artigos 60, inciso II, alínea “d”, 82, inciso VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, caput, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da administração, *in verbis*:

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

Por sua vez, preleciona a Lei Orgânica Municipal:

Art. 102. Compete privativamente ao Prefeito:

V - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

Por outro lado, quando a prestação do serviço se dá diretamente pelo Poder Público ou por autarquia criada por este, como no caso sob exame, surge a dúvida se a cobrança se deve dar-se por meio de preço público ou de taxa.

A taxa, conforme prevista expressamente junto ao inciso II, do art. 145, da Constituição da Federal, pode ser cobrada “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;”

Feitas estas considerações, a proposição legislativa seria possível caso a cobrança se desse por taxa, pois, em matéria tributária, é possível a iniciativa parlamentar, conforme julgados exarados pelo TJ/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO AUGUSTO. LEI MUNICIPAL. DESCONTO NO PAGAMENTO DO IPTU. BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DO STF E DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJRS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061278388, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 15/12/2014) [grifo nosso]



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ANTA GORDA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. LEI MUNICIPAL N.º 2.047/2014 QUE DISPÕE SOBRE A SOBRE A CONCESSÃO DE ISENÇÃO DE IPTU PARA PORTADORES DE ALGUMAS DOENÇAS GRAVES. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO MUNICIPAIS. Caso em que é de ser julgada improcedente a ação direta de inconstitucionalidade da Lei n.º 2.047/2014 do Município de Anta Gorda, que dispõe sobre a concessão de isenção de IPTU para portadores de algumas doenças graves. Em se tratando de matéria tributária, a competência para iniciar o processo legislativo é comum ou concorrente dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70060245008, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 06/10/2014) [grifo nosso]

No entanto, *in casu*, considerando que a cobrança não tem natureza de tributo, mas de tarifa, segundo a lei local, não cabe a iniciativa parlamentar por se tratar de matéria concernente à organização de serviços públicos.

A questão até pode ser objeto de nova análise, caso o a área objeto do estacionamento rotativo não seja objeto de delegação, mas realizado pela própria Administração Municipal, situação diversa da que se apresenta.

Dessa forma, presente o vício de iniciativa, considera-se prejudicada a análise dos demais tópicos da proposição, em que pese necessário esclarecer possível dano à regra tarifária, com reflexo na tarifa paga pelos usuários, considerando, principalmente, que se busca o menor valor, e a partir do momento que a empresa perde parte do lucro essa diferença, obviamente, será paga pelo usuário, o que poderá afetar a modicidade das tarifas, conforme prevê o art. 6, §1º, da Lei nº 8.987/1995:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.
[grifo nosso]

Prevê a Constituição Federal:



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

III - política tarifária;

Ainda a Lei nº 8.987/1995, que “Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal”, arts. 9º/13, que tratam da Política Tarifária¹.

A doutrina² conceitua o princípio da modicidade da seguinte forma: “Significa esse princípio que os serviços devem ser remunerados a preços módicos, devendo o Poder Público avaliar o poder aquisitivo do usuário para que, por dificuldades financeiras, não seja ele alijado do universo de beneficiários do serviço.”

Ainda sobre o tema³: “O princípio da modicidade significa que o valor cobrado do usuário deve ser proporcional ao custo do respectivo serviço, com o objetivo de viabilizar o acesso pelo maior número possível de pessoas, o que demonstra a sua íntima vinculação com o princípio da universalidade (ex.: a modicidade das tarifas dos serviços delegados pode ser garantida por meio da

¹Art. 8º (VETADO)

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

§ 5º A concessionária deverá divulgar em seu sítio eletrônico, de forma clara e de fácil compreensão pelos usuários, tabela com o valor das tarifas praticadas e a evolução das revisões ou reajustes realizados nos últimos cinco anos. (Incluído pela Lei nº 13.673, de 2018)

Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 12. (VETADO)

Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

² Manual de direito administrativo. José dos Santos Carvalho Filho. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo : Atlas, 2015. Pág. 348

³ Curso de Direito Administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. — 5. ed. rev., atual. e ampl. — Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

previsão, no contrato de concessão, de "receitas alternativas", conforme dispõe o art. 11 da Lei 8.987/1995)."

Assim sendo, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁴, é pela inconstitucionalidade do PL em voga.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Em anexo, para fins de subsídio, Orientação Técnica IGAM nº 8.072/2019.

Sant'Ana do Livramento, 25 de fevereiro de 2019.


Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

⁴ STF. MS 24073.

Porto Alegre, 22 de fevereiro de 2019.

Orientação Técnica IGAM nº 8.072/2019.

I. O Poder Legislativo do Município de Sant'Ana do Livramento solicita orientação a respeito do que segue:

A Lei nº 6699/2014, anexa, instituiu o "Sistema de Estacionamento Rotativo Pago nas ruas e logradouros de Sant'Ana do Livramento".

Ressalte-se que até a presente data o sistema não implantado.

Pois bem, em 07/01/2019, foi protocolado projeto de lei de iniciativa parlamentar (anexo) que, em linhas gerais, determina que a empresa vencedora da concessão/permissão apresente proposta de pagamento a entidades filantrópicas declaradas de utilidade pública, de valores não inferiores a 30% da arrecadação, sendo 20% à Santa Casa de Misericórdia de Sant'Ana do Livramento.

O PL determinada que parte do lucro da empresa seja direcionado às referidas entidades.

Submetem-se a consulta duas questões:

1) iniciativa parlamentar sobre o tema, já que há, em tese, ingerência junto à Administração Municipal. Estabelece a Lei Orgânica:

Art. 102. Compete privativamente ao Prefeito:

V - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

VIII - expedir atos próprios de sua atividade administrativa;

IX - contratar prestação de serviços e obras observado o processo licitatório;

X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

2) possível dano à regra tarifária, com reflexo na tarifa paga pelos usuários, considerando, principalmente, que se busca o menor valor, e a partir do momento que a empresa perde parte do lucro essa diferença, obviamente, será paga pelo usuário, o que poderá afetar a modicidade das tarifas, conforme prevê o art. 6, §1º, da Lei nº 8.987/1995.

Prevê a Constituição Federal:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

III - política tarifária;

Ainda a Lei nº 8.987/1995, que "Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal", arts. 9º/13, que tratam da Política Tarifária.

Dessa forma, solicita-se orientação técnica sobre o tema abordado.

II. Preliminarmente, se destaca que a existência de competência do Município para regramento da matéria relacionada com o estacionamento de veículos em suas vias e praças, desde que obedecidas as normas do Código Nacional de Trânsito, bem assim quanto à concessão de serviço de gestão das áreas destinadas ao estacionamento rotativo, nos termos dos arts. 30 e 175, da Constituição da República¹.

Ademais, o artigo 24 do Código Nacional de Trânsito - CNT, inciso III e X, conferiu aos Municípios o poder para implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário, bem como implantar, manter e operar o sistema de estacionamento rotativo pago nas vias sob sua jurisdição.

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

[...]

III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;

[...]

X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;

No que respeita ao estabelecimento da política tarifária, sem dúvida qualquer subsídio previsto em lei afetará seu valor legalmente previsto, devendo ser revisto para se tornar suficiente a remuneração do serviço prestado.

III. No que respeita à iniciativa parlamentar, insta esclarecer que o Vereador pode ter a iniciativa de proposições legislativas que tratem de atividades do Poder Executivo, dentre as quais se inclui a organização de serviços públicos².

¹ Art. 30. Compete aos Municípios: [...]

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;

[...]

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

² Neste sentido orienta SOUZA, André Leandro Barbi de. **O que é ser vereador em perguntas e respostas**. Porto Alegre: Editora IGAM, 2017, p.40.

Ademais, a Lei Orgânica do Município, no art. 102, conforme apontado pelo consultante, estabelece que compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis que estabeleçam o regramento sobre a matéria.

IV. Deste modo, em conclusão, entende-se que a proposição apresenta vício de iniciativa por pretender regular matéria de competência privativa do Prefeito e, no mérito afeta o valor legalmente previsto para a tarifa.

O IGAM permanece a disposição.

Margere Rosa de Oliveira

Margere Rosa de Oliveira
Consultora do IGAM
OAB/RS Nº 25.006

[Assinatura]

Marcos Daniel Leão
Consultor do IGAM
OAB/RS Nº 37.981