



Câmara Municipal de Caruaru

Casa Jornalista José Carlos Florêncio
CNPJ Nº 11.472.180/0001-20

PARECER 35/2017

PROJETO DE LEI Nº 7.328/2017

Apresentado pelo (a) Vereador (a): Daniel Finizola

Em: 07.03.2017

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei que entre outras disposições normativas, dispõe em sua Ementa: Assegura o direito de embarque e desembarque, nos veículos de transporte público municipal (ônibus) às mulheres, fora das paradas obrigatórias.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Aqui está o Relatório, segue a análise.

2. ANÁLISE

O projeto é uma demanda em prol das mulheres, afim de que, ao usarem o transporte público municipal (ônibus) no período noturno, sejam autorizadas a pedirem paradas fora dos pontos regulares, dentro do trajeto do ônibus, para embarque e desembarque, na perspectiva de garantir maior segurança para os usuários do transporte público.

Destina-se em curto prazo a toda a parcela da sociedade civil caruaruense com deficiência. Em longo prazo, porém, ele beneficia a todos os cidadãos, uma vez que apresenta uma nova perspectiva de convívio social e aceitação.

Analisando a Lei Orgânica do Município de Caruaru, extrai-se

Art. 5º - Ao Município de Caruaru compete:

[...]

*VI – organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de **interesse local**, inclusive o de **transporte coletivo**, e fixar suas tarifas e seus preços;*



Câmara Municipal de Caruaru

Casa Jornalista José Carlos Florêncio

CNPJ Nº 11.472.180/0001-20

Art. 123 - Compete ao Município o planejamento e a administração do trânsito, bem como assegurar à população urbana e rural os transportes coletivo e individual de passageiros, bem como estabelecer critérios de concessão e permissão, na forma que a lei dispuser.

[...]

Art. 128 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, assegurado mediante as políticas sociais, econômicas e ambientais que visem a preservação, a eliminação dos riscos de doenças e outros agravos, e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 129 - Para atingir esses objetivos o Município promoverá:

I - condições dignas de trabalho, saneamento, moradia, alimentação, educação, transporte e lazer;

Favorável ao Projeto de Lei para o entendimento que segue.

Não há criação de atribuições a órgãos públicos municipais, **mas sim procurou conferir efetividade a um direito que vem expressamente consagrado na Constituição**. Acerca da matéria **não** para nenhuma reserva de iniciativa.

O Projeto não tem em vista propriamente a regulamentação de um serviço público, **senão o aperfeiçoamento de garantia legal e constitucional**, tanto assim que o planejamento e o ordenamento do transporte coletivo urbano no Município, além de a fiscalização e o controle de tais serviços, são mantidos sob a integral responsabilidade do Poder Executivo e da DESTRA.

O Estado tem, portanto, o dever constitucional incontornável de modelar as estruturas políticas e administrativas por ele criadas e desenvolvidas para o atendimento dos fins estabelecidos e das ordens que nele atuam.

A titularidade de serviços públicos, como são os transportes coletivos, mantém-se com o concedente (ente público) e o seu exercício afeiçoa-se à demanda social e, ainda, ao cumprimento das exigências constitucionais e legais.

Os serviços públicos são concedidos ou permitidos a quem os deseja prestar, na hipótese de se dar o seu desempenho sob o regime de concessão ou permissão, sempre segundo o interesse público buscado.

Por se tratar de um projeto que envolve apenas a alteração de uma prática, e a garantia de direitos para um setor da população, e sequer necessita da alteração de rotas ou afins para que sua execução seja cumprida, entende-se que ele é um projeto viável de ser mantido.

Entretanto, vale lembrar que sua execução depende única e exclusivamente do poder Executivo municipal.

Jamulho



Câmara Municipal de Caruaru

Casa Jornalista José Carlos Florêncio

CNPJ Nº 11.472.180/0001-20

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal "tem sido intransigente no fulminar qualquer lei estadual, por vício de competência, que cuida de matérias específicas de trânsito"

(ADI n. 2582, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 6.6.2003), entre as quais, as definições de limites de velocidade: "Trânsito: competência legislativa privativa da União: inconstitucionalidade da lei estadual que fixa limites de velocidade nas rodovias do Estado-membro ou sob sua administração"

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. FISCALIZAÇÃO ELETRÔNICA. MULTA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. É da competência exclusiva da União legislar sobre trânsito e transporte, sendo necessária expressa autorização em lei complementar para que a unidade federada possa exercer tal atribuição (CF, artigo 22, inciso XI e parágrafo único). 2. Não tem competência o Estado para legislar ou restringir o alcance de lei que somente a União pode editar (CF, artigo 22, XI). Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (ADI n. 2328, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ 16.4.2004).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL QUE DISPÕE SOBRE INSTALAÇÃO DE APARELHO, EQUIPAMENTO OU QUALQUER OUTRO MEIO TECNOLÓGICO DE CONTROLE DE VELOCIDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES NAS VIAS DO DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE. VIOLAÇÃO AO ART. 22, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE" (ADI 3897, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe 24.4.2009).

Contudo, entendem-se que os entendimentos anteriormente citados não se aplicam ao Projeto de Lei em análise. Pelas razões que seguem.

A título de exemplo, cita-se a regulamentação do regime de funcionamento de semáforos de 00h00 (zero hora) as 05h00 (cinco horas), previsto no art. 2º da Lei n. 9.071/2005, do Município de Belo Horizonte/MG. A medida trata de eventual desligamento de semáforos em determinado período de tempo, sem ingerência na legislação de trânsito, conforme assevera a Procuradoria-Geral da República, na ADI 633.551:

"Tampouco há incompatibilidade material entre o tema específico regulado pela norma municipal e algum preceito do Código de Trânsito Brasileiro. Nesse ponto, o legislador municipal considerou as peculiaridades locais e



Câmara Municipal de Caruaru

Casa Jornalista José Carlos Florêncio

CNPJ Nº 11.472.180/0001-20

autorizou o órgão municipal de trânsito, de acordo com regulamentação a ser baixada pelo prefeito municipal, a regular os semáforos em modo compatível com as condições reinantes de segurança pública nas vias” (fl. 328).

No ponto, não se vislumbra vício de iniciativa a contrariar o art. 61, § 1º, da Constituição da República, pois, conforme afirmado pelo Recorrente, na esteira dos precedentes do Plenário do Supremo Tribunal Federal:

“As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes” (ADI n. 3394, Relator o Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 24.8.2007).

“À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada” (ADI nº 2.857/ES, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe de 30.11.07 grifos nossos)

E ainda, segundo os seguintes precedentes monocráticos:

“Em momento algum foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou determinado o aumento de sua remuneração, nem mesmo criado, extinto ou modificado órgão administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Em síntese, nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo, contidas no art. 61, § 1º, da Constituição, foi objeto de positivação na norma. Sendo assim, não se verifica a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade do diploma legislativo por ter emanado de proposição de origem parlamentar, nem interferência nas atividades próprias do Poder Executivo” (ARE 756593, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe 4.8.2014);

Jamullu



Câmara Municipal de Caruaru

Casa Jornalista José Carlos Florêncio

CNPJ Nº 11.472.180/0001-20

"DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - SUSPENSÃO LIMINAR - LEI DISTRITAL Nº 2740/2001 - ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 71, § 1º, INCISO IV, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL - AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DO FUMUS BONI JURIS E DO PERICULUM IN MORA - INDEFERIMENTO DA LIMINAR À UNANIMIDADE. 1 - A LEI DISTRITAL Nº 2740/2001, AO TORNAR OBRIGATÓRIA A INSTALAÇÃO DE SEMÁFOROS COM DISPOSITIVOS DE ACIONAMENTO PELOS PRÓPRIOS PEDESTRES, NAS FAIXAS DESTINADAS À TRAVESSIA DESTES EM DETERMINADAS VIAS PAVIMENTADAS DE TRÁFEGO AUTOMOTIVO DO TERRITÓRIO DO DISTRITO FEDERAL, **NÃO PROMOVEU QUALQUER ALTERAÇÃO NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DOS ÓRGÃOS INCUMBIDOS DA POLÍTICA DE TRÂNSITO, DEFININDO-LHES NOVAS ATRIBUIÇÕES OU MODIFICANDO A SUA ESTRUTURA INTERNA DE PESSOAL. NÃO HOUE, TAMBÉM, AUMENTO OU IMPOSIÇÃO DE RESPONSABILIDADE DIVERSA DA JÁ PREVISTA LEGALMENTE PARA TAIS ÓRGÃOS, POIS, CONFORME O ART. 71 DO CÓDIGO NACIONAL DE TRÂNSITO, "O ÓRGÃO OU ENTIDADE COM CIRCUNSCRIÇÃO SOBRE A VIA MANTERÁ, OBRIGATORIAMENTE, AS FAIXAS E PASSAGENS DE PEDESTRES EM BOAS CONDIÇÕES DE VISIBILIDADE, HIGIENE, SEGURANÇA E SINALIZAÇÃO". 2 - AUSENTE, POIS, O REQUISITO DO FUMUS BONI JURIS, EIS QUE INCONSISTENTE O ALEGADO VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE, POR USURPAÇÃO DE CLÁUSULA DE RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS MOLDES DISCIPLINADOS PELO ART. 71, § 1º, IV, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. - NÃO HÁ, DE IGUAL FORMA, COMO SE RECONHECER A PRESENÇA DO REQUISITO DO PERICULUM IN MORA, QUANDO ENTRE O AJUIZAMENTO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E A DATA DE ENTRADA EM VIGOR DA LEI DISTRITAL INQUINADA DE INCONSTITUCIONAL DECORREU MAIS DE UM ANO. 4 - PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR INDEFERIDO À UNANIMIDADE."**

(RECURSO EXTRAORDINÁRIO 633.551. MINAS GERAIS. RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA). Ante o exposto, julgo improcedente o pedido. É como voto".
6. [Deve ser] afastada a alegação de descumprimento do art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República ("§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) II - disponham sobre: (...) e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI"), porque **a Lei distrital n. 3.858/2005 não criou ou extinguiu órgãos da Administração Pública**" (RE n. 591209, de minha relatoria, Dje 12.6.2014, grifos nossos). Não subsiste, portanto, o fundamento do acórdão recorrido quanto à inconstitucionalidade formal do art. 2º da Lei Municipal n. 9.071/2005, por vício de iniciativa, **porque limitada a**

Jamuldo



Câmara Municipal de Caruaru

Casa Jornalista José Carlos Florêncio

CNPJ Nº 11.472.180/0001-20

regulamentação ao regime de funcionamento de semáforos no período da madrugada, sem desafiar a legislação de trânsito ou as competências privativas do Chefe do Poder Executivo, previstas na norma do art. 61, § 1º, da Constituição da República. Pelo exposto, dou parcial provimento ao recurso extraordinário para cassar o acórdão recorrido na parte em que declarou a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Municipal n. 9.071/2005, determinando o retorno dos autos ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais para novo julgamento, no ponto, como de direito (art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil e art. 21, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

Posicionam-se favoravelmente os Municípios que seguem:

PROJETO DE LEI Nº 765/2014 - CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO – PARECER FAVORÁVEL

Lei nº 11.5226/2014 – SÃO JOSÉ DO RIO PRETO – SÃO PAULO - Aatoria da vereadora Karina Caroline de Souza.

LEI Nº 2541, DE 21 DE JULHO DE 2016 - MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA - SP

Em contrapartida, segue entendimentos desfavoráveis ao Projeto.

Há entendimento no sentido de que o Projeto possui caráter regulamentar, pois trata de ato administrativo propriamente dito, aspecto procedimental concernente à exploração de serviço municipal.

A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração.

Assim, tem-se também por malferido o art. 84, IV, a, da Carta Política, que determina ser da competência privativa do Chefe do Executivo os atos relativos à organização e ao funcionamento da Administração Pública. Desse modo, a iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração, corolário da separação de poderes.

TJ-BA - Agravo de Instrumento AI 00160839620118050000 BA 0016083-96.2011.8.05.0000 (TJ-BA). Data de publicação: 17/11/2012.



Câmara Municipal de Caruaru

Casa Jornalista José Carlos Florêncio

CNPJ Nº 11.472.180/0001-20

Ementa: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMPRESAS DE TRANSPORTE COLETIVO. TRANSALVADOR. AUTARQUIA MUNICIPAL. **COMPETÊNCIAS** INSTITUCIONAIS. ERENCIAMENTO. FISCALIZAÇÃO. AUTOS DE INFRAÇÃO. MULTAS. ANULAÇÃO JUDICIAL. PRETENSÃO. **MUNICÍPIO**. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. PROCESSO. EXTINÇÃO. I - A autarquia é pessoa jurídica de direito público da Administração indireta, dispõe de autonomia administrativo-financeira e patrimonial, não se confunde com o ente federativo a que está vinculada e, conseqüentemente, é responsável pelos atos praticados. II Compete à Transalvador a disciplina, o detalhamento operacional e a fiscalização do sistema de serviços de **transporte coletivo** público do **Município** do Salvador, sobretudo do cumprimento dos itinerários, das freqüências e das normas de polícia administrativa pertinentes, cabendo-lhe, ainda, a imposição de penalidades, mediante lavraturas de autos de infração, e a cobrança das multas aplicadas às empresas operadoras. III Patenteado que a ação tem o objetivo de anular os autos de infração e as multas impostas às empresas de **transporte coletivo** substituídas pelo Sindicato Agravado, e que tais atos administrativos estão relacionados à **competência** institucional da referida autarquia, impõe-se o reconhecimento da ilegitimidade passiva ad causam do **Município** Agravante e a extinção do processo originário sem resolução do mérito. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM ACOLHIDA. PROCESSO EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO

Posicionam-se desfavoravelmente os Municípios que seguem:

PROJETO DE LEI Nº 11/2016 – CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA – SP – PARECER DESFAVORÁVEL.

Ressalta-se que não há posicionamento judicial acerca do Projeto de Lei proposto.

Por fim, sugere-se Emenda Supressiva aos artigos 3º, 4º e 5º, por criar ônus ao Poder Executivo com a realização de campanhas, impor prazos para que este regulamente a matéria, bem como por dispor acerca de matéria financeira, afrontando assim, a harmonia dos poderes.

3. CONCLUSÃO

Por todo exposto, observa-se a falta de um entendimento legislativo consolidado acerca da matéria e a ausência de posição Judicial uniforme acerca do tema.

É o presente parecer para opinar de maneira **não vinculante**, de forma **favorável**, por adotar o entendimento, segundo o qual o Projeto de Lei não cria despesas, não cria atribuições a órgãos públicos municipais, não altera a estrutura de órgãos existentes.



Câmara Municipal de Caruaru

Casa Jornalista José Carlos Florêncio

CNPJ Nº 11.472.180/0001-20

O legislador municipal considerou as peculiaridades locais e autorizou o órgão municipal de trânsito, procurou conferir efetividade a um direito que vem expressamente consagrado na Constituição, ressaltado que sua execução e fiscalização depende única e exclusivamente do poder Executivo municipal.

Sugere-se Emenda Supressiva aos artigos 3º, 4º e 5º, por criar ônus ao Poder Executivo com a realização de campanhas, impor prazos para que este regulamente a matéria, bem como por dispor acerca de matéria financeira, afrontando assim, a harmonia dos poderes.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis

Caruaru, 23 de MARÇO, de 2017.

SAMUEL LUIZ DE VASCONCELOS – mat. 720-1