



PARECER Nº 30/2017

PROJETO DE LEI Nº 7.322/2017
Apresentado pelo Vereador Alberes Lopes
Em 07/03/2017

EMENTA: Dispõe sobre a implantação de bicicletários em todas as escolas públicas municipais.

TEMAS – Meio de transporte; Bicicletário; Qualidade de vida; Escolas.

1. RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador *Alberes Lopes* que visa implantar locais de guarda para bicicletas – bicicletários - na rede municipal de ensino no Município de Caruaru.

O projeto tem por escopo estimular o uso de bicicletas como meio de transporte, possibilitando a conscientização sobre meios de transporte não motorizados, não poluentes e saudáveis. Segundo o autor, a pretensão da presente propositura é que, pela implantação de bicicletários nas escolas do Município, os estudantes possam ir de bicicleta para a escola e possam as guardar em lugar apropriado e seguro.

Devidamente justificada, a propositura legislativa foi encaminhada a Assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno e do art. 44 da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

2. ANÁLISE

Inicialmente, cabe felicitar o vereador autor pela iniciativa de trazer a esta Casa Legislativa tão importante discussão sobre o uso de meios de transporte não-motorizados e sobre o incentivo ao uso de bicicletas pelos estudantes, cabe ainda apontar que bicicletário é um local fechado, com vigilância, onde há paraciclos, que são a estrutura de metal em que se prende a bicicleta.

Adentrando na análise do Projeto de Lei, a iniciativa é o primeiro ponto que deve ser averiguado quando da apresentação de qualquer propositura. E tal fato se deve a pacífica jurisprudência que afirma a impossibilidade de constitucionalidade superveniente da lei, ou seja, leis com vício de iniciativa são nulas de pleno direito.

Neste passo, vê-se que a apresentação da propositura em esboço sob a forma de Projeto de Lei está adequada. Contudo, observando o disposto na Lei Orgânica e no Regimento Interno,

nota-se que há vedação a apresentação por Vereador da matéria contida no Projeto de Lei nº 7.322/2017, visto que se enquadra nos art. 36 da LOM¹ e 131 do RICMC².

O cerne da propositura em análise é a implementação de bicicletários nas escolas da rede municipal de ensino, este objeto por si só **gera obrigação ao Poder Executivo** – mais precisamente à Secretaria de Educação, como apontam os artigos 2º e 3º do PL – e **consequentemente cria despesas ao orçamento público**.

Entretanto, a iniciativa legislativa para matérias de tal natureza é do próprio Poder Executivo, em função de sua atribuição em gerir a administração pública e pelas disposições orgânicas e regimentais que determinam a competência exclusiva do Poder Executivo quanto a matérias relacionadas a criação, estruturação e atribuições das Secretarias.

Ressalte-se, o Projeto de Lei em espécie cria obrigação à Secretaria de Educação ao propor que caberá a esta a implementação e conservação dos bicicletários – ainda que seja realizado em parceria com a comunidade escolar, como pretende a propositura.

Ocorre que a matéria proposta **adentra na prerrogativa da administração pública** em gerir os bens públicos incidindo o PL em questão em **ofensa ao princípio da separação dos poderes**.

Ademais, a propositura **não indica a fonte de receita para fazer frente às despesas** a serem geradas pela implantação de bicicletários nas escolas públicas municipais, exigência às proposições que criam despesas ao orçamento público.

Por fim, ao realizar pesquisa de precedentes judiciais relacionados à matéria apresentada, notou-se que leis regulando matérias semelhantes à do PL nº 7.322/2017 foram declaradas inconstitucionais, como o caso da Lei Municipal de Barroso/MG nº 2.365/2011, que cria bicicletários em órgãos públicos municipais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: LEI MUNICIPAL - MATÉRIA ADMINISTRATIVA - VÍCIO DE INICIATIVA - AUMENTO DE DESPESAS DO MUNICÍPIO - PROJETO ORIUNDO DA CÂMARA MUNICIPAL - VÍCIO FORMAL - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. A criação das espécies normativas, inclusive no que tange a competência para iniciar o processo legislativo, deve observância estrita ao princípio da legalidade, sob pena de inconstitucionalidade formal da futura norma. Desse modo, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da Lei Municipal, de iniciativa da Casa Legislativa, que trata de matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo, em projeto que gera aumento de despesa ao erário, resultando em invasão de competência e afronta ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes. Representação julgada procedente. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000110677580000 MG, Relator: Paulo César Dias, Data de Julgamento: 10/04/2013, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 10/05/2013)

No caso apreciado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade acima citada, declarou-se a inconstitucionalidade de lei oriunda da Câmara Municipal. Tal declaração adveio por vício formal de iniciativa devido à afronta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes e à

¹ Art. 36 da LOM – São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre; (...) III – criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública.

² Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que: (...) IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública.

falta de indicação de fonte de receita para fazer frente às despesas de tal implantação em estabelecimentos públicos.

Ora, a lei municipal acima contestada possui matéria idêntica ao Projeto de Lei nº 7.322/2017: a implantação de estacionamento para bicicletas (bicicletário), aquela em locais públicos em geral e este na Rede Municipal de Ensino de Caruaru.

Cenário semelhante ao ora analisado, ocorreu com a Lei Municipal de Guarulhos/SP nº 7.433/2017. Salutar observar quão recente é sua declaração de inconstitucionalidade – no início do ano corrente.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 7.433, de 22 dezembro de 2015, do Município de Guarulhos, que "Dispõe sobre a criação de estacionamentos de bicicletas em locais abertos à frequência de público e dá outras providências". Origem parlamentar. Alegada inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa. Afrontado o princípio da independência e harmonia dos Poderes. Falta de indicação de fonte de receita para fazer frente às despesas. - Parcial procedência. Inconstitucionalidade quando determina criação obrigatória de bicicletários em estabelecimentos públicos. Matéria própria de gestão de bens públicos, inserida na prerrogativa da administração pública. Violação ao princípio da separação de poderes - ofensa aos arts. 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Bandeirante. (...) (TJ-SP - ADI: 21563598520168260000 SP 2156359-85.2016.8.26.0000, Relator: Péricles Piza, Data de Julgamento: 19/04/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 20/04/2017)

Outra lei municipal contestada e com objeto idêntico ao do Projeto de Lei nº 7.322/2017 ora analisado, a Lei Municipal de Juiz de Fora/MG nº 11.992/2010, que dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de uma área destinada ao estacionamento de bicicletas em estabelecimentos públicos e de uso coletivo, foi declarada inconstitucional por conter intervenção na autonomia administrativa atribuída ao Executivo, uma vez que estabeleceu critérios para a utilização de bem público e demandou aumento de despesas, que são inerentes à competência da Administração Municipal, como se observa na ementa de sua sentença.

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Iniciativa do Poder Legislativo. Regulação de posturas municipais. Uso de bem público. Intervenção na autonomia administrativa do Poder Executivo. É inconstitucional a lei, de iniciativa do Poder Legislativo, que interfere na autonomia administrativa atribuída ao Executivo, ao estabelecer normas sobre posturas municipais. A iniciativa para deflagrar processo legislativo, em matéria que envolva a organização administrativa, é princípio constitucional básico, que deve ser aplicado nas três esferas políticas da Federação. Representação julgada procedente. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000100251297000 MG, Relator: Almeida Melo, Data de Julgamento: 25/09/2013, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 27/09/2013)

Por sua vez, o Judiciário possui **entendimento pacífico** que temas relacionados à **gestão administrativa escolar**, como a criação e alteração de grade curricular de ensino, de programas educacionais, de reserva de vagas, de bolsas escolares, serviços odontológicos e – no caso ora analisado – a implementação de assistência psicopedagógica, são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Logo, incorre em vício formal de iniciativa e se configura como afronta ao princípio da separação dos poderes a intervenção legislativa ao tema neste analisado, conforme inteligência

aos precedentes jurisprudenciais abaixo colacionados, especialmente os proferidos pelo Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. **1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado.** 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. **Princípio da simetria federativa de competências.** 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF - ADI: 2329 AL, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 14/04/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25-06-2010)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI MUNICIPAL N. 11.993/2010. INICIATIVA PARLAMENTAR. DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE SERVIÇO DE ODONTOLOGIA NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA AGENTES E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUMENTO DE DESPESAS PARA O MUNICÍPIO, SEM A PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. (...) 1. **Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal que, resultante de iniciativa parlamentar, imponha políticas de prestação de serviços públicos para órgãos da Administração Pública.** (Precedentes: ADI n. 2.857, DJe de 30.11.07; ADI n. 2.730, DJe de 28.5.10; RE n. 573.526, DJe de 07.12.11; RE n. 627.255, entre outros). (...) (STF - ARE: 761857 MG, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 16/05/2014, Data de Publicação: PUBLIC 22/05/2014).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 2.372, de 17 de outubro de 2013, que institui o programa de educação em tempo integral em escola da rede municipal de ensino. **Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de poder legislativo. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo importaria em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais.** Criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária. Ofensa aos artigos 5º: 47: II e XIV: e 144 da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 20718474320148260000 SP 2071847-43.2014.8.26.0000, Relator: Péricles Piza, Data de Julgamento: 30/07/2014, Órgão Especial, Data de Publicação: 04/08/2014).

Deste modo, o objeto trazido no Projeto de Lei nº 7.322/2017 encontra impedimento à tramitação pela prática processual legislativa ao ser proposto pelo Legislador Municipal.

Embora elogiável a iniciativa do nobre Vereador, pelas razões expostas, não há outra alternativa, senão opinar de forma **desfavorável** ao Projeto de Lei, principalmente por inconstitucionalidade e afronta a harmonia dos poderes.

Assim, **conclui-se pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei analisado** dada sua incompetência legislativa e pela afronta ao princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes e pela ausência de indicação de fonte de receita.

Para estrito cumprimento legal e processual legislativo, era o que tínhamos a informar, colocamo-nos à disposição para outros esclarecimentos que considerar necessários.

3. CONCLUSÃO

Por todo exposto, caso sejam seguidas as recomendações apontadas, é o presente parecer jurídico **desfavorável** ao Projeto de Lei nº 7.332/2017, em virtude de vício formal de iniciativa, ao tratar de matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo, em projeto que gera aumento de despesa ao erário, resultando em invasão de competência e afronta ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes.

É o parecer *sub censura*, de **caráter opinativo e não vinculante**.

Caruaru, 24 de junho de 2017.³

Marcella Souza

Técnico Legislativo – Mat. 738-1

Vanessa Xavier

Estagiária | Direito

João Américo Rodrigues de Freitas

Consultor Legislativo Geral

³ Assinado digitalmente em 05/09/2017 por motivos técnicos.