



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 2154/2019

DATA ENTRADA: 4 de Junho de 2019

PROJETO DE LEI nº 8229 de 2019

Ementa: Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de equipamentos de climatização nos meios de transportes públicos coletivos de passageiros do município de Caruaru-PE.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, que dispõe sobre os veículos utilizados pelas permissionárias e/ou concessionárias do serviço de transporte público de passageiros no município de Caruaru deverão ter instalados e em pleno funcionamento, equipamento de refrigeração do ambiente interno. Projeto de Lei de nº 8.229/2019, de autoria do vereador **FAGNER FERNANDES**.

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.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo edil. Possibilitando assim a atuação coadjuvante dos parlamentares.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“Onde todas as servidoras públicas, inclusive as celetistas, temporárias, comissionadas, e contratadas através de quaisquer formas de mediação, que prestem serviços em órgãos públicos municipais terão direito uma vez por ano, a um dia de*



folga ou dispensa de seus serviços para realização de exames preventivos de câncer de mama e do colo do útero”.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos a ser utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer forma, tornam-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos.

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.



Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.



O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, ato contínuo a Lei Orgânica determina, no art. 5º, inciso VI, que compete ao município legislar sobre o transporte coletivo.

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;

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação de matéria de competência desta edilidade.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal e por quórum qualificado, nos termos do art.36, §2º da Lei Orgânica, verbis:

Art. 36 (...)

§ 2º - As leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, assim como alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso e **concessão de serviços públicos** exigem, para a sua aprovação, o voto favorável **de dois terços (2/3) dos membros da Câmara**. (Emenda organizacional nº 06/1998).

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DO MÉRITO

A proposição busca regulamentar sobre o projeto de lei dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de equipamento de climatização nos meios de transportes públicos coletivos de passageiros do município do Caruaru. A proposta, em primeira análise, é de relevante importância para possibilitar a exequibilidade, que conforme a justificativa do autor do projeto de lei, visa garantir itens de segurança, conforto e melhoria da qualidade de vida dos usuários do transporte público de passageiros.

O Projeto de Lei impõe regras a serem cumpridas, exigindo a alteração do atual contrato de concessão do serviço de transporte coletivo por ônibus, havendo evidente interferência do parlamento em tarefas afetas, constitucionalmente, ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

Verifica-se, portanto, ***que a matéria em liça é eminentemente administrativa***, relacionada à gestão dos contratos firmados pelo Poder Executivo, inserindo-se, *in caso*, na esfera do Prefeito Municipal a iniciativa para deflagrar processos legislativos sobre o tema, vide a expressa previsão do art. 36, inciso V da LOM:

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:
(...)
VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, **e concessão e permissão de serviços públicos.** (Emenda Organizacional nº 09/2003)

Ademais, a efetuação da legislação sugerida importa na alteração do atual contrato em vigor, sem qualquer previsão de eventual recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, clara afronta à previsão contida no artigo 65, inciso II, alínea “d” da Lei Nacional 8.666/93:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
(...)
d) **para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato,** na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe,



configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

Em caso análogo, já decidiu o e. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL Nº 11.806, DE 25 DE MARÇO DE 2015. INCLUSÃO DE EXIGÊNCIAS NOS ÔNIBUS UTILIZADOS PELAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO QUE AFETA OS CONTRATOS VIGENTES, BEM COMO O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO EM CURSO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. MEDIDA QUE, ADEMAIS, GERA DESPESAS NÃO PREVISTAS, AFETA O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS E INFLUENCIA O VALOR FINAL DA TARIFA A SER SUPORTADA PELOS USUÁRIOS. VÍCIO formal e MATERIAL.

1. É inconstitucional a Lei nº 11.806/2015 do Município de Porto Alegre, que impõe a obrigatoriedade de as concessionárias do serviço público de transporte coletivo por ônibus da capital a manterem em funcionamento os condicionadores de ar dos veículos que já os possuam, em todas as linhas e em todos os horários, além de obrigá-las a instalar tal equipamento em todos os veículos que ingressarem na frota (novos ou usados).

2. Primeiro, porque compete, de forma exclusiva e privativa, ao Chefe do Poder Executivo local dispor sobre o serviço de transporte público local. A norma impugnada afronta, assim, os artigos 8º, 10, 60, II, “d”, 82, II, III e VII, todos da Constituição Estadual, bem como os arts. 94 IV e 144 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

3. Segundo, porque tais exigências (embora louváveis na medida em que visam proporcionar maior conforto térmico à população) afetam o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes, influenciam o valor final da tarifa a ser suportada pelos usuários, e afetam o processo licitatório em andamento, importando, consequentemente, a necessidade de refazimento do processo (o que, por evidente, gera despesas não previstas, onerando os cofres municipais).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064277296, DA COMARCA DE PORTO ALEGRE/rs. relator: DES. EUGÊNIO FACCHINI NETO. JULGADO EM: 21/09/2015 grifei).

Trata-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de evidente caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Volto a frisar: por melhor que tenha sido a intenção do proponente do Projeto de Lei, o fato é que o vício de iniciativa revela-se insanável. Ademais, o caso não engloba apenas mera “inconstitucionalidade formal”, mas também, de “*inconstitucionalidade material*”.

Segue o julgado que corrobora o entendimento supramencionado que compila os seguintes julgados da Corte Gaúcha de Justiça, que destacam a existência de vício insanável de iniciativa em hipóteses semelhantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE OBRIGA AS PERMISSONÁRIAS 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, grifei).

Assim, o referido projeto de Lei demonstra incompatível com as leis de regências, tendo em vista que descumpra os requisitos regimentais diante da reserva de iniciativa do Chefe do Executivo Local.

A questão da devida iniciativa é, Segundo os ensinamentos de *Hely Lopes Meirelles*, (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 2014), as balizas primordiais para aplicação do princípio Constitucional da separação dos poderes, eis as palavras do grande doutrinador:

“(…) Iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do projeto. Pode ser geral ou reservada. Iniciativa geral é a que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou comissão da Câmara, ao prefeito ou, ainda, à população; iniciativa reservada ou privativa é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o prefeito, seja a Câmara. A iniciativa reservada ou privativa pode, ainda, ser discricionária ou vinculada: é discricionária quando seu titular pode usá-la em qualquer tempo; é vinculada quando há prazo para seu exercício, como ocorre com o projeto da lei orçamentária.”

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (p. 760/761).

Os argumentos doutrinários tem respaldo na Constituição de Pernambuco, vide art. 19 e incisos – aplicável ao município por força do art. 75, *verbis ad verbum*:

Art. 19 (...)

1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.).

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reformam e transferência de integrantes da Polícia Militar para a inatividade;

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reformam e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para



a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.).

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Portanto, é importante ressaltar que a proposta de lei não se limita a norma geral, ao contrário, disciplina e regulamenta, pelo menos de forma parcial, as condições da prestação do serviço, mas que infelizmente viola a constitucionalidade e ultrapassa a área de limite de competência, tornando seu objeto sujeito à iniciativa da Administração Pública, ou seja, matéria total de iniciativa reservada.

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do projeto de Lei 8.229 de 2019.

Ato contínuo, apesar de louvável iniciativa legislativa, é o presente parecer não vinculante para opinar no sentido **desfavorável**, com fulcro na vigência do art. 36 da Lei Orgânica de Caruaru - que dispõe sobre matéria de competência executiva.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 06 de setembro de 2019.

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat. 740-1**

Andrielle Karla da Silva
Estagiária de Direito

