



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 4092/2019

DATA ENTRADA: 24 de outubro de 2019

PROJETO DE LEI nº 8.438 de 2019

Ementa: Dispõe sobre a instalação de botão de pânico no interior dos ônibus de transporte público no município de Caruaru.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que dispõe sobre a instalação de botão de pânico no interior dos ônibus de transporte público no município de Caruaru, autoria do Vereador **Lula Tôrres**.

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: *“O presente Projeto de Lei visa trazer aos usuários dos ônibus de transporte público da cidade de Caruaru, bem como aos operadores, motoristas e cobradores a garantia de maior segurança e tranquilidade. O botão de pânico será mais uma ferramenta disponível para o combate à violência, visto que, os GPS já existentes nos*



ônibus permitirão que, após o acionamento de tal botão por algum passageiro, ou pelo motorista ou cobrador, identifique a localização do ônibus. Proporcionando as autoridades competentes buscar a alternativa necessária para solucionar o problema.”

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 serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-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, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, abrangendo desta maneira fixar data comemorativa, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber, como deixa claro o art.30 da Carta Magna, em *verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber;

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão, a indicação de matéria de competência legislativa municipal, sendo clara sua admissibilidade.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara **deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

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 em questão dispõe sobre a instalação de botão de pânico no interior dos ônibus de transporte público no município de Caruaru, sendo considerada uma iniciativa louvável, tendo em vista que visa garantir maior segurança aos usuários do transporte público municipal.

De acordo com o art. 30 da Constituição Federal de 1988, compete ao Município legislar sobre:

Art. 30 Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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;

É de competência do Poder Executivo legislar sobre essa matéria, o Projeto de Lei impõe regras a serem cumpridas, além do que se for aprovado o referido projeto de lei haverá alteração do atual contrato de concessão do serviço de transporte coletivo por ônibus, havendo evidente interferência do parlamento em tarefas afetas, constitucionalmente de competência do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Verifica-se, portanto, que a matéria em análise 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 SUPOSTADA 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, o Poder Legislativo, tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de evidente caso de

usurpação da iniciativa, decorrendo de inconstitucionalidade o texto. Ressalta-se que, a propositura por melhor que seja a intenção contém vício de iniciativa revela-se insanável, considerando a “inconstitucionalidade formal”.

No Projeto de Lei em análise está descrito em seu art. 6º que caberá ao Poder Executivo, por meio da Autarquia Municipal de Trânsito e Transportes - DESTRA, ficará responsável pela implantação e manutenção do botão de pânico nos ônibus, desta forma, entende-se atribuir atividades à órgãos, bem como a implantação do botão do pânico implicará despesas para as empresas de transporte público. Conforme 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. 19, *in verbis*:

Art.19:(...)

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

(...)

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;

Diante do exposto, a proposta de lei por mais que seja de grande importância para segurança dos usuários do transporte público municipal, 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, por tudo quanto exposto, opina pela **ilegalidade** e **inconstitucionalidade** do projeto de Lei 8.438 de 2019, em virtude de vício de iniciativa.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 17 de dezembro de 2019.

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

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

Odevanny Martins Alves

Estagiária de Direito