



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 85/2020

DATA ENTRADA: 04/02/2020

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 93 de 2020

Ementa: Estabelece a reserva de assentos preferenciais para idosos, gestantes, obesos, lactantes, pessoas enfermas com doenças malignas e pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida em terminais e pontos de parada de ônibus municipais.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, acerca do projeto que dispõe sobre a **reserva de assentos preferenciais para idosos, gestantes, obesos, lactantes**, pessoas enfermas com doenças malignas e pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida em terminais e pontos de parada de ônibus municipais. Projeto de Lei Complementar de nº 93 de autoria do Vereador Sérgio Siqueira. Segundo justificativa anexa ao presente:

“O presente projeto visa regular os interesses que dizem respeito à proteção e à garantia de acessibilidade a idosos, gestantes, lactantes, doenças malignas e pessoas com deficiência, nos limites exatos das atribuições expressamente conferidas aos municípios que se encontram recepcionados pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), nos artigos 23, inc. II, e 30, incs. I e II.

Compete ao Poder Público assegurar às pessoas portadoras de deficiência o inteiro exercício de seus direitos fundamentais, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, ao amparo à



infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico.

A matéria em tela já encontra preceitos gerais na Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que “estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e dá outras providências”.

A mais recente Lei Federal nº 13.146, de 06 de julho de 2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência que cuida da inclusão da pessoa com deficiência, em seus arts. 3º, 4º e 112. Em seu art. 8º, destaca o dever do Estado de assegurar à pessoa com deficiência a efetivação dos direitos referentes ao transporte e à acessibilidade, e, em seu art. 46, permite a identificação e a eliminação de todos os obstáculos e de todas as barreiras ao seu acesso, considerando como integrante do serviço de transporte coletivo os terminais, as estações e os pontos de parada.

Desse modo, a presente proposição busca promover o atendimento prioritário às pessoas especificadas no texto do projeto para que venham a ter direito a utilizarem assentos preferenciais enquanto aguardam o ônibus na parada. Temos, por diversas vezes, principalmente em horário de pico, as pessoas aguardando o ônibus sem terem onde sentar.”

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 complementar proposto.

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. 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.

4. DO MÉRITO

A proposição em questão tem o objetivo de estabelecer a reserva de assentos preferenciais para idosos, gestantes, obesos, lactantes, pessoas enfermas com doenças malignas (mediante comprovante) e pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida em terminais e pontos de parada de ônibus municipais.



Inicialmente, cabe ressaltar que o Projeto de Lei Complementar apresenta vício material, posto que se trate de matéria que deveria ser proposta por lei ordinária e não por lei complementar, como é o caso.

Conforme o doutrinador Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 47-48) assinala que lei complementar é *“aquela que contempla uma matéria a ela entregue de forma exclusiva e que, em consequência repele normas heterogêneas, aprovada mediante um quórum próprio de maioria absoluta”*.

Assim, o elemento material é o campo de atuação que foi reservado à lei complementar, espaço legislativo destinado para a atuação suplementar ou integrativa do legislador, eleito por este, segundo um juízo de relevância, atribuída de forma expressa às matérias que serão reguladas por essa espécie normativa (elemento material), exigindo sua aprovação por quórum de deliberação superior às das leis ordinárias (elemento formal). Esses dois elementos constitutivos são os que diferenciam a lei complementar da lei ordinária.

Dessa forma, a matéria contida na proposição não fora reservada à Lei Complementar, pela Constituição Federal, Lei Orgânica ou pelo Regimento Interno, ocorrendo vício formal quanto ao quórum que foi apresentada a esta Casa legislativa.

Quanto à competência acerca da matéria do Projeto de Lei Complementar. A Constituição Federal de 1988 adotou como forma de Estado, o sistema federativo, amparado pelo princípio do pacto federativo, instituído, inclusive, como cláusula pétrea. Significa dizer que o poder político é repartido entre diferentes entidades governamentais autônomas, ocorrendo descentralização política, não havendo subordinação hierárquica entre os entes federativos, devendo ser respeitado a independência e harmonia entre eles.

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988 prevê que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de



capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprios.

A autoadministração e autolegislação do Município são tratadas na Constituição Federal no artigo 30, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Assim, quanto à matéria da proposição, está inserido no âmbito das competências municipais, conforme disposto no artigo 23, II, da Constituição Federal, sendo competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a assistência pública, proteção e garantia das pessoas portadoras de necessidades especiais.

Ainda que se trate de competência administrativa, é possível que, em se tratando de interesse local, a municipalidade legisle sobre a matéria, conforme a cima exposto.

Em simetria com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município de Caruaru dispõe que compete ao Município prestar assistência às pessoas portadoras de necessidades especiais, como previsão legal no art. 6º inc. II da LOM:

Art. 6º - Ao Município de Caruaru compete, em comum com a União e o Estado, observadas as normas de cooperação estabelecidas por lei complementar federal:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

No entanto, a iniciativa da propositura mesmo sendo de grande importância, adentra na competência do Poder Executivo, pois **o projeto foi apresentado por parlamentar, com o intuito de se estabelecer novas obrigações aos órgãos integrantes do Executivo.**

Isso porque **a proposição cria obrigação que recairá sobre a Secretaria competente e sobre o Chefe do Executivo**, na medida em que impõe a reserva de



assentos preferenciais em terminais e pontos de parada de ônibus municipais. Assim, o órgão responsável, que pertence ao Poder Executivo, terá, necessariamente, que criar medidas de identificação dos assentos, bem como produzi-las, e, ainda, mandar executar os assentos específicos para suprir as necessidades das pessoas determinadas pelo projeto de lei complementar. Evidencia-se ainda mais a imposição de obrigação no artigo 2º, parágrafo único, o qual dispõe: “o Poder Público, ao construir novas paradas ou reformar as existentes, deverá disponibilizar assentos e observar o disposto no caput do art. 1º”.

Dessa forma, o parlamentar não pode atribuir essa obrigação e tal propositura é de competência do Poder Executivo como descrito no art. 36 inc. III da LOM e art. 131 do Regimento Interno, *in verbis*:

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;

Art. 131, Regimento Interno – 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;

Este é o entendimento dos tribunais pátrios, vejamos:

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 4.069/2016 LEI MUNICIPAL QUE TRATA SOBRE PREFERÊNCIA NOS ASSENTOS DOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO ALTERAÇÃO DA FORMA DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO VÍCIO DE INICIATIVA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PRECEDENTES PROCEDÊNCIA DO PEDIDO PARA RATIFICAR A LIMINAR DEFERIDA E DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COM EFEITO EX TUNC .



1. Este Egrégio Tribunal, por meio deste órgão plenário, já se manifestou, outrossim, acerca da possibilidade de reconhecer a inconstitucionalidade de Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que usurpe competência do Poder Executivo, inclusive quando esta competência deveria ser do Chefe do Executivo Municipal, cujas competências legislativas não estão expressamente discriminadas na Constituição Estadual, mas em razão da simetria em relação às competências legislativas do Chefe do Poder Executivo Estadual.

2. Uma vez verificado do exame do direito sustentando na exordial, o vício de iniciativa quanto à lei municipal que estipula que todos os assentos instalados nos veículos dos serviços de transporte público coletivo municipal estão destinados ao uso preferencial por passageiros idosos, gestantes, obesos e pessoas com deficiência ou com limitação temporária de locomoção, impõe-se o acolhimento do pedido inicial para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal de Guarapari nº 4.069/2016, atribuindo-lhe efeito ex tunc, ratificando a medida liminar ao seu tempo concedida.

3. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente.

(TJ-ES - ADI: 00175138920178080000, Relator: TELEMACHO ANTUNES DE ABREU FILHO, Data de Julgamento: 07/12/2017, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 19/12/2017)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 11.412/2016 do Município de Sorocaba - Dispõe sobre a destinação preferencial de todos os assentos dos veículos de transporte coletivo urbano e dá outras providências-. Inconstitucionalidade, por criar obrigações e se imiscuir em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Vício de iniciativa. Desrespeito aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV, XVIII e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente.

(TJ-SP - ADI: 22016570320168260000 SP 2201657-03.2016.8.26.0000, Relator: Borelli Thomaz, Data de Julgamento: 15/03/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 17/03/2017)



Sendo assim, **o referido projeto de lei complementar possui vício de iniciativa, conforme o artigo 36 da Lei Orgânica do Município e artigo 131 do Regimento Interno.**

Além do mais, analisando a propositura apresentada, percebeu-se que visa legislar sobre **matéria já vigente em âmbito nacional regulamentada pela Lei nº 13.146/2015**, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, conforme arts. 46 e 48, vejamos:

Art. 46. O direito ao transporte e à mobilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida será assegurado em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, **por meio de identificação e de eliminação de todos os obstáculos e barreiras ao seu acesso.**

§ 1º Para fins de acessibilidade aos serviços de transporte coletivo terrestre, aquaviário e aéreo, em todas as jurisdições, **consideram-se como integrantes desses serviços os veículos, os terminais, as estações, os pontos de parada,** o sistema viário e a prestação do serviço.

§ 2º São sujeitas ao cumprimento das disposições desta Lei, sempre que houver interação com a matéria nela regulada, a outorga, a concessão, a permissão, a autorização, a renovação ou a habilitação de linhas e de serviços de transporte coletivo.

§ 3º Para colocação do símbolo internacional de acesso nos veículos, as empresas de transporte coletivo de passageiros dependem da certificação de acessibilidade emitida pelo gestor público responsável pela prestação do serviço.

Art. 48. Os veículos de transporte coletivo terrestre, aquaviário e aéreo, as instalações, **as estações, os portos e os terminais em operação no País devem ser acessíveis, de forma a garantir o seu uso por todas as pessoas.**

§ 1º Os veículos e as estruturas de que trata o caput deste artigo devem dispor de sistema de comunicação acessível que disponibilize informações sobre todos os pontos do itinerário.



§ 2º São asseguradas à pessoa com deficiência prioridade e segurança nos procedimentos de embarque e de desembarque nos veículos de transporte coletivo, de acordo com as normas técnicas.

§ 3º Para colocação do símbolo internacional de acesso nos veículos, as empresas de transporte coletivo de passageiros dependem da certificação de acessibilidade emitida pelo gestor público responsável pela prestação do serviço.

5. CONCLUSÃO

Por todo exposto, apesar de louvável a iniciativa legislativa, é o presente parecer não vinculante para opinar no **sentido desfavorável do Projeto de Lei Complementar nº 93 de 2020**, com fulcro no art. 36 da Lei Orgânica, art. 131 do Regimento Interno e arts. 46 e 48 da Lei Federal nº 13.146/2015.

É o parecer.

À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 07 de fevereiro de 2020.

Anderson de Mélo
OAB-PE 33.933D
|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat. 740-1**

Joana Caraciolo de Medeiros
|Técnica Legislativa| Mat. 951-1