



## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG  
PROTOCOLO: 1133/2021  
DATA ENTRADA: 25 de Fevereiro de 2021  
PROJETO DE LEI nº 8.845/2021

**Ementa:** Dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação no transporte coletivo de equipamentos de anúncio sonoro de parada que circulam dentro do município.

### 1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao **Relator** da Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que dispõe no âmbito do município de Caruaru, sobre a obrigatoriedade da instalação de sistema de sinal sonoro no transporte coletivo.

O parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno. Ademais, considera o fato da competência deste município em legislar sobre matéria de serviços públicos.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“Precisamos antes de tudo, proteger e garantir o direito de todas as pessoas, pois é direito de todos terem uma vida digna. E como usuários desse serviço, precisam ter suas necessidades atendidas com qualidade.”*

Pugna pela legalidade e constitucionalidade da proposição, convocando os nobres pares para a aprovação.

**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 desta Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

**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.

**Art. 274** – **As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

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 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 o 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 10 da Lei Orgânica dispõe que compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local. Ato contínuo, estabelece que cabe, ao município, a competência para legislar, especialmente, sobre concessão e permissão de serviços públicos, vide art. 10, inciso VI:

**Art. 10** – Compete à Mesa da Câmara, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o disposto no Inciso I, do Artigo 22, desta Lei Orgânica, legislar sobre todas as matérias da competência do Município, especialmente sobre: (Emenda organizacional nº 06/1998).

(...)

VI - concessão e permissão de serviços públicos;

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

#### 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 ideia tem o fim de tornar o transporte público coletivo mais inclusivo. O sinal sonoro funcionaria como um aviso sobre a proximidade da parada, permitindo que deficientes visuais tivessem maior autonomia no uso do transporte.

Indubitável a boa fé que move o autor, visando tornar a cidade mais inclusiva, pensada em todos os seus cidadãos. Ocorre que tal iniciativa esbarra em patente vício de iniciativa, tal como restará demonstrado.

De início, observe o objeto do projeto de lei e a redação do *caput*:

Art. 1º - Art. 1º Ficam obrigados todos os veículos de passageiros e/ou ônibus que prestam serviços de concessão ou permissão de transporte público no município, a instalação de equipamentos de anuncio sonoro de parada próximo às portas de entrada e de saída, indicando o ponto e o próximo ponto de parada.
--



Como resta claro, o meio a atingir o objetivo legal é munir os ônibus de transporte coletivo de sinal sonoro, sinal este que passaria a ser um requisito específico para a atual prestação do serviço. A presença de sinal sonoro e de placas indicativas já é uma obrigação prevista em contrato.

#### **46.2 Comunicação aos usuários**

As informações e dizeres internos devem ser apresentados aos passageiros em caracteres com dimensões e cores que possibilitem a legibilidade e visibilidade às pessoas com baixa visão.

Além do mais, compete a AMTTC especificar os parâmetros técnicos, operacionais e de comunicação visual dos veículos de transportes, com base na regulamentação existente e em normas complementares.

O acréscimo do sistema de sinal sonoro atua sobre os requisitos do contrato de licitação – contrato administrativo – de origem afetam o contrato licitatório, cuja competência para dispor é exclusiva do chefe do Poder Executivo, nos termos do ordenamento constitucional e os princípios: federativo e da separação dos poderes, previstos nos seguintes artigos:

**Art. 79.** São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

(...)

**Art. 37.** Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

**Art. 75.** O Território do Estado é dividido em Municípios como unidades territoriais dotadas de autonomia política, normativa, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, por esta Constituição, por lei complementar estadual e pelas Leis Orgânicas dos Municípios e é também formado pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

A Lei Orgânica corrobora no mesmo sentido, informando que é de iniciativa exclusiva do Poder Executivas as leis que disponham sobre concessão e permissão de serviços públicos, observe-se:

**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)

O acréscimo legal do sistema de sinalização sonora passa a ser norma concreta e obrigatória, que deve incidir sobre o contrato em vigor e nos subsequentes, perfazendo assim, num primeiro caso, uma alteração unilateral e extemporânea do contrato de serviço público de coleta de lixo, e em segundo caso como norma sobre concessão e permissão de serviço público, eis o teor do art. 71 da LOM:

Art. 71 - A concessão ou permissão de serviço público tem sempre caráter precário e somente será efetivada com autorização da Câmara Municipal.

(...)

§ 2º - **Os serviços permitidos ou concedidos ficarão sempre sujeitos à regulamentação e à fiscalização da administração municipal**, cabendo ao Prefeito fixar e reajustar as respectivas tarifas.

Assim, vê-se que a matéria a ser disciplinada encontra-se no âmbito da atividade administrativa, cuja organização, funcionamento e direção superior cabem ao Prefeito Municipal, com o auxílio dos Secretários Municipais.

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente à função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe à função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Cumpramos aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que “*a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante*”.

Sintetiza, ademais, que “*todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário*” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).



Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e a independência que deve existir entre os poderes estatais, segundo expresse entendimento dos Tribunais pátrios:

**EMENTA: INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 3.944/08 DO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICITATIVA. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. REGIME DE CONCESSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.** A Lei Municipal 3.944/008, de iniciativa do Poder Legislativo, que “Torna obrigatória a aceitação por parte das concessionárias de serviços públicos instaladas no município, de comprovantes emitidos pela assistência social da Prefeitura Municipal”, não trata de meros procedimentos para cadastros dos usuários de baixa renda, mas de efetivo enquadramento de consumidores em uma categoria específica, que faz jus a uma tarifa diferenciada de todas as demais que são previstas no Regulamento dos Serviços de Água e Esgoto da Corsan-RSAE (tarifa mínima de serviços - taxa básica). Lei Municipal que, além de definir quem será considerado usuário de baixa renda, estipula tarifa diferenciada a ser cobrada pela concessionária, sem observar o equilíbrio econômico financeiro do contrato. **Inconstitucionalidade reconhecida, seja pelo vício de iniciativa do Poder Legislativo na elaboração de norma cuja matéria é reservada ao Chefe do Poder Executivo (porquanto interfere no funcionamento e administração local, interferindo nos contratos celebrados pelo município), seja pela inconstitucionalidade material, que ressoa na quebra do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão dos serviços públicos entabulados pelo ente público, em detrimento das concessionárias, como, no caso, a CORSAN.** A Lei 3.944/08 interfere diretamente na administração municipal, violando, por simetria, a competência privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 84, incisos II; VI, a), bem como o disposto no arts. 2º e 175 da Constituição Federal. INCIDENTE JULTAGO PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 3.944/08 DO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA. UNÂNIME.

Portanto, a proposição incide sobre normas de iniciativa exclusiva, matéria de atuação privada, fatos que repercutem negativamente na iniciativa atual, sendo reconhecido de plano o vício de iniciativa parlamentar a conduzir o projeto à ilegalidade e inconstitucionalidade.

## 6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do projeto de Lei 8.845 de 2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 23 de junho de 2021

**Anderson Mélo**



*OAB-PE 33.933D*

|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat.**

**740-1**

De acordo.

---

**José Ferreira de Lima Netto**  
Consultor Jurídico Geral