

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 102-A/2022 CJL

PROTOCOLO: 3957/2022

DATA ENTRADA: 22 de setembro de 2022

PROJETO DE LEI nº 9.395 de 2022

Ementa: Dispõe acerca concessão de gratuidade na utilização do transporte coletivo municipal de passageiros às pessoas com deficiência física, sensorial, mental ou intelectual, bem como ao acompanhante de pessoa com deficiência que necessite de ininterrupta assistência, e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, sobre o projeto de lei nº 9.395 que dispõe acerca concessão de gratuidade na utilização do transporte coletivo municipal de passageiros às pessoas com deficiência física, sensorial, mental ou intelectual, bem como ao acompanhante de pessoa com deficiência que necessite de ininterrupta assistência, e dá outras providências de autoria do **Prefeito Rodrigo Pinheiro**.

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 Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo mensagem de encaminhamento em anexo: *“encaminho para apreciação de Vossas Excelências a presente mensagem com o fito de propor e justificar aos insígnies representantes dessa Casa Legislativa o Projeto de Lei anexo que dispõe acerca concessão de gratuidade na utilização do transporte coletivo municipal de passageiros às pessoas com*

deficiência física, sensorial, mental ou intelectual, bem como ao acompanhante de pessoa com deficiência que necessite de ininterrupta assistência, e dá outras providências. O acesso ao transporte público de passageiros é condição indissociável para que todo cidadão tenha condições de exercer seu direito de ir e vir dentro do ambiente urbano e rural. Por motivos de saúde e sociais, muitas pessoas encontram dificuldades de complementar sua renda, não tendo condições de ter acesso ao transporte público de ônibus e garantir suas necessidades diárias, ainda mais quando se soma às dificuldades motoras ou sensoriais relacionadas ao corpo. Neste cenário, a Administração Pública Municipal, frente à importância do direito de ir e vir de pessoas, especificamente as pessoas com deficiência física, sensorial mental ou intelectual, em condição financeira fragilizada, vem, por meio deste projeto, reafirmar o compromisso de fomentar acesso ao transporte público de ônibus, através da gratuidade para este tipo de usuário, ao mesmo tempo em que se mostra comprometida com o cumprimento e finalidade das leis. A gratuidade, ora apresentada, beneficiará às pessoas com deficiência em condição social fragilizada, tendo em vista que ampliará a possibilidade de se utilizarem do transporte público de ônibus, não comprometendo parte de sua renda, que poderá ser direcionada para outros fins. Pelo aqui exposto, espero, pois, a pertinente e justa apreciação e aprovação do projeto de lei acostado, em regime de urgência.”

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. 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 assessoramento jurídico 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 e adequação da via eleita.

No tocante a competência, vê-se que o assunto em estudo trata da concessão de gratuidade para pessoas com deficiência no transporte público municipal, Como se trata de interesse local, a Constituição Federal¹ é clara ao determinar que compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local, atendendo assim a questão da competência constitucional.

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 maioria absoluta**, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno, *verbis*:

Art. 107 – A Câmara Municipal somente deliberará com a presença da maioria absoluta de seus membros e adotará uma das seguintes formas de votação:
(...)

¹ Art. 30. **Compete aos Municípios:**

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

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

II – nominal, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

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

(...)

§ 3º - Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza,** alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

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 municipal².

5. MÉRITO

O projeto de lei nº 9.395/22 é de autoria do poder executivo do município, a proposição possui a intenção de garantir a concessão de gratuidade no sistema publico de transporte de passageiros, para as pessoas que possuem deficiência física, sensorial e mental, revogando a Lei Municipal nº 4.358/04.

Art. 1º Fica assegurada a gratuidade, no Sistema de Público de Transporte de Passageiros, na zona urbana e rural do Município de Caruaru, para pessoas com deficiência física, sensorial, mental ou intelectual, bem como ao acompanhante de pessoa com deficiência que necessite de ininterrupta assistência.

² **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.



A proposição também defere a gratuidade aos acompanhantes das pessoas que possuem deficiência e que, por determinação médica, devam estar acompanhadas de forma ininterrupta, o artigo 2º, em seu parágrafo único, traz essa informação:

Art. 2º O beneficiário de que trata o artigo antecedente, compreende a pessoa com:
Parágrafo Único. Assegura-se também a gratuidade de que trata o Art. 1º desta Lei para o acompanhante de pessoa com deficiência que necessite de ininterrupta assistência, devidamente comprovada e justificada em laudo médico de saúde

Para o acesso ao benefício da gratuidade, as pessoas interessadas devem fazer a apresentação de uma lista de documentos comprovando que residem no município e também devem fazer a apresentação do laudo médico com as características da deficiência, para que desta forma tenham acesso a gratuidade.

Art. 3º Para se beneficiar do direito concedido por esta Lei, o interessado deverá:
I - Fornecer documentos necessários à expedição do cartão gratuidade para pessoa com deficiência, estabelecidos via Portaria da Autarquia de Mobilidade, Trânsito e Transporte de Caruaru
II - Comprovar residência no Município de Caruaru;
III – Apresentar atestado ou laudo médico com o tipo e grau de deficiência constante na Classificação Internacional de Doenças – CID.

A gratuidade do transporte público para deficientes, e acompanhantes, em Caruaru-PE já é uma realidade, sendo atualmente regulada pela Lei Municipal nº 4.358/04. O que essa proposição provoca é a revogação da legislação anterior, atualizando-a e explicitando os contornos de sua aplicação.

O projeto de lei nº 9.395 é de competência do Poder Executivo do município, pois a proposição trata sobre matéria financeira. O artigo 36, da LOM, elenca um rol exclusivo de matérias que apenas o referido poder pode iniciar, 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)

Assim, não resta dúvidas de que a iniciativa da proposição atende aos preceitos legais, bem como se trata de uma atualização legislativa de um direito dos deficientes físicos, de baixa renda, a utilizarem do transporte público, perfazendo assim o direito constitucional da máxima inserção e acessibilidade.

6. DA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.

A proposição busca continuar com a gratuidade de transporte público para deficiente, e acompanhante, no município de Caruaru-PE, revogando a Lei Municipal nº 4.358/04. Ponto de distinção entre a legislação em vigor e a proposição em estudo é a forma de acesso ao transporte coletivo.

Atualmente deficientes e acompanhantes possuem direito a subir pela porta dianteira dos ônibus e são reservados 6 (seis) assentos para as referidas pessoas, eis o conteúdo da lei:

Art. 6º O acesso de pessoas deficientes será operado pela porta dianteira dos

veículos coletivos, bem como do sexo feminino, em visível estado de gravidez ou com criança aos braços.

Parágrafo único. As pessoas do sexo feminino de que trata este artigo, não alcançam a gratuidade no Sistema de Transporte Coletivo.

Art. 7º Obrigam-se as concessionárias do Sistema de Transporte Coletivo a manterem, em cada veículo, seis assentos destinados a pessoas deficientes e do sexo feminino de que trata o artigo antecedente.

Na atual proposta de lei, cujo objeto é estudo deste parecerista, não estão mais sendo reservados assentos, bem como foi retirada a previsão de entrada pela porta dianteira. O uso deste benefício social se dará pelo Cartão de Gratuidade para pessoas com deficiência, vide Art. 10 do Projeto:

Art.10.Aregulamentação desta lei e o procedimento de emissão do cartão d e gratuidade para pessoa com deficiência se dará mediante Decreto do Poder Executivo.

Muito embora ausente a informação no tocante a quantidade de Cartões Gratuitades a serem expedidos, bem como a forma de remuneração das empresas do Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros, o fato é que há estimativa de impacto presente no projeto de lei, ainda que utilizando a métrica da “disponibilidade de Caixa Líquida”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, bem com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, exigem e determinam, que a despesa é, e deve ser sempre, em função da Receita, ou seja, para uma despesa há que se ter a devida fonte de recursos.

CAPÍTULO IV
DA DESPESA PÚBLICA
Seção I
Da Geração da Despesa

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [\(Vide ADI 6357\)](#)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

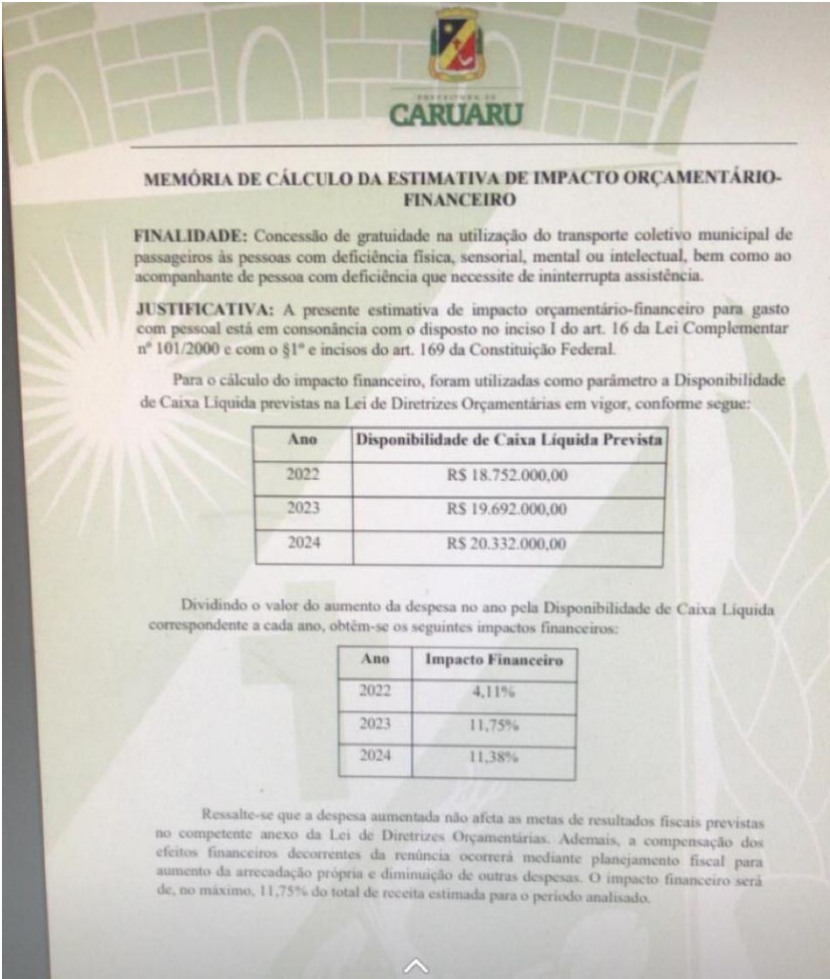
§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

In caso, o ordenador de despesa inclui na redação da proposição a disponibilidade prevista de caixa e o impacto financeiro até o ano de 2024 (exercício em vigor e dois subsequentes), a redação também traz a finalidade e a justificativa do projeto de lei em questão:



MEMÓRIA DE CÁLCULO DA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

FINALIDADE: Concessão de gratuidade na utilização do transporte coletivo municipal de passageiros às pessoas com deficiência física, sensorial, mental ou intelectual, bem como ao acompanhante de pessoa com deficiência que necessite de ininterrupta assistência.

JUSTIFICATIVA: A presente estimativa de impacto orçamentário-financeiro para gasto com pessoal está em consonância com o disposto no inciso I do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 e com o §1º e incisos do art. 169 da Constituição Federal.

Para o cálculo do impacto financeiro, foram utilizadas como parâmetro a Disponibilidade de Caixa Líquida previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, conforme segue:

Ano	Disponibilidade de Caixa Líquida Prevista
2022	R\$ 18.752.000,00
2023	R\$ 19.692.000,00
2024	R\$ 20.332.000,00

Dividindo o valor do aumento da despesa no ano pela Disponibilidade de Caixa Líquida correspondente a cada ano, obtêm-se os seguintes impactos financeiros:

Ano	Impacto Financeiro
2022	4,11%
2023	11,75%
2024	11,38%

Ressalte-se que a despesa aumentada não afeta as metas de resultados fiscais previstas no competente anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ademais, a compensação dos efeitos financeiros decorrentes da renúncia ocorrerá mediante planejamento fiscal para aumento da arrecadação própria e diminuição de outras despesas. O impacto financeiro será de, no máximo, 11,75% do total de receita estimada para o período analisado.

ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

AÇÃO GOVERNAMENTAL	
Despesa obrigatória de caráter continuado derivada de lei ou ato administrativo normativo com execução superior a dois exercícios.	
DESCRIÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL	
Concessão de gratuidade na utilização do transporte coletivo municipal de passageiros às pessoas com deficiência física, sensorial, mental ou intelectual, bem como ao acompanhante de pessoa com deficiência que necessite de ininterrupta assistência.	
CARACTERIZAÇÃO DA DESPESA	
Concessão de gratuidade na utilização do transporte coletivo municipal de passageiros às pessoas portadoras de necessidades especiais (PNE), e acompanhantes (amparados pelo projeto de lei).	
FONTE DE RECURSO	101 – Recurso Próprio
DOTAÇÃO	3.3.90.39.00 Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
COMPENSAÇÃO DE EFEITOS FINANCEIROS NA CRIAÇÃO OU AUMENTO DE RECEITA	
A compensação dos efeitos financeiros da despesa criada/aumentada será mediante: Aumento da arrecadação municipal;	
Ordenador da Despesa Data: ____/____/____	

Ato contínuo, informa a dotação que fará jus as despesas criadas:

ANEXO I

ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO: Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos

AÇÃO: Concessão de gratuidade na utilização do transporte coletivo municipal de passageiros às pessoas com deficiência física, sensorial, mental ou intelectual, bem como ao acompanhante de pessoa com deficiência que necessite de ininterrupta assistência.

Órgão:	34000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS		
Unidade:	34002 - FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL		
Função:	8 - Assistência Social		
Subfunção:	244 - Assistência Comunitária		
Programa:	802 - FORTALECIMENTO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		
Ação:	2.7008 - Garantir a Oferta de Benefícios Eventuais e Emergências a População em Situação de Vulnerabilidade		
Elemento de Despesa		Fonte de Recursos	Valor R\$
3.3.90.39.00 Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		101 – Recurso Próprio	R\$ 771.488,80
TOTAL DO IMPACTO			R\$ 771.488,80



Portanto, o ordenador de despesa garante que há previsão orçamentária para fazer frente ao novo programa, bem como o mesmo está compatível com as metas fiscais elencadas, restando atendidos os critérios legais.

7. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica - pela **legalidade e constitucionalidade do objeto do projeto de lei nº 9.395 de 2022.**

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 26 de setembro de 2022.

Anderson de Melo

OAB-PE 33.933D

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

Estagiário de direito da CJL

De acordo.

Dra Edilma Alves Cordeiro

Consultora Jurídica Geral

Jose Israel de Lima Neto