

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 66-A/2023 CJL
PROTOCOLO: 1365/2023
DATA ENTRADA: 31 de Março de 2023
PROJETO DE LEI nº 9.512 de 2023

Ementa: *Concede gratuidade no transporte coletivo de passageiros para os atiradores do TG 07/014, quando em deslocamento (ida e vinda), das Instruções diárias do Serviço Militar na cidade de Caruaru e dá outras providências.*

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que concede, no âmbito municipal, gratuidade no transporte coletivo de passageiros para os atiradores do TG 07/014, quando em deslocamento (ida e vinda), das Instruções diárias do Serviço Militar na cidade de Caruaru e dá outras providências. Projeto de lei nº 9.512/2023, de autoria do **VEREADOR CABO CARDOSO**.

O projeto de lei supracitado dispõe de um total de 4 artigos, com justificativa, e assinado digitalmente pelo seu autor.

A consulta/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 e Lei Orgânica do Município.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“A Proposta que ora encaminhamos a esta Casa Legislativa tem por finalidade obrigar, que todas as empresas de transporte público coletivo (ônibus) disponibilizem de cinco (5) passagens gratuitas para cada veículo em deslocamento aos atiradores do TG 07/014, quando estes estiverem em deslocamento (ida e vinda), das instruções diárias do Serviço Militar, essa medida visa de certa forma dar um suporte financeiro a essas pessoas e principalmente estimular o civismo e o patriotismo aos nossos jovens.”*

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. 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. 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. 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 ressalta-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 parlamentar 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.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, não restando dúvidas de que o objeto – conceder gratuidade no transporte coletivo de passageiros para os atiradores do TG 07/014, quando em deslocamento (ida e vinda), das Instruções diárias do Serviço

Militar na cidade de Caruaru e dá outras providências – **não repercute na seara da União e dos Estados, sendo matéria afeita a esta edilidade.**

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria de dois terços dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria de dois terços, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

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:

- a) as leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município;
- 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 municipal¹.

5. MÉRITO

O projeto de lei em questão foi proposto pelo Vereador Cabo Cardoso com objetivo de conceder gratuidade no transporte coletivo de passageiros para os atiradores do TG 07/014, quando em deslocamento (ida e vinda), das Instruções diárias do Serviço Militar na cidade de Caruaru e dá outras providências, como é mencionado no artigo 1º do projeto:

¹ **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.

Art. 1º Fica concedida a gratuidade no transporte coletivo de passageiros para os atiradores do TG 07/014, quando em deslocamento (ida e vinda) das respectivas instruções diárias, fardados, no âmbito do município de Caruaru.

O referido projeto de lei busca, nada mais, do que ofertar aos atiradores em formação do Serviço Militar Obrigatório do Tiro de Guerra 07/014, localizado em Caruaru, a gratuidade do uso do transporte coletivo no município de Caruaru, nos horários de ida e vinda das instruções que os atiradores em formação recebem no TG 07/014, quando devidamente fardados. A gratuidade proposta seria de um total de 5(cinco) passagens diárias oferecidas aos conscritos.

O tema da gratuidade no transporte ou de outros serviços não é novo no âmbito da Consultoria Jurídica Legislativa, bastando uma simples pesquisa no SAPL para averiguar que já existem pareceres diversos sobre o tema, eis o enxerto:

PL 8827/2021 - PROJETO DE LEI

Ementa:

Dispõe sobre a gratuidade no transporte público coletivo, para os Agentes Comunitários de Saúde durante o expediente.

Apresentação: 23 de Fevereiro de 2021

Protocolo: 1034/2021 **Data Entrada:** 23 de Fevereiro de 2021

Autor: Mano do Som

Localização Atual: ARQUIVO - ARQ

Status: Proposição arquivada

Data Fim Prazo (Tramitação):

Resultado: Matéria não votada

Data da última Tramitação: 22 de Março de 2021

Última Ação: Parecer desfavorável da Comissão de Legislação e Redação de Leis. Segue para arquivamento.

Matéria Anexada: [PARECER nº 72 de 2021](#) **Data Anexação:** 22 de Março de 2021

Documentos Acessórios: 2

PL 8839/2021 - PROJETO DE LEI

Ementa:

Dispõe sobre a gratuidade de pagamento a idosos e portadores de deficiência na zona azul de Caruaru e da outros provimentos.

Apresentação: 25 de Fevereiro de 2021

Protocolo: 1127/2021 **Data Entrada:** 25 de Fevereiro de 2021

Autor: Mano do Som

Localização Atual: ARQUIVO - ARQ

Status: Proposição arquivada

Data Fim Prazo (Tramitação):

Resultado: Matéria não votada

Data da última Tramitação: 22 de Março de 2021

Última Ação: Parecer desfavorável da Comissão de Legislação e Redação de Leis. Segue para arquivamento.

Matéria Anexada: [PARECER nº 53 de 2021](#) **Data Anexação:** 17 de Março de 2021

Matéria Anexada: [PARECER nº 68 de 2021](#) **Data Anexação:** 22 de Março de 2021



Como já predito e, **sem motivos para mudança de entendimento**, a referida propositura fere o princípio da separação entre os poderes, pois é de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal legislar sobre ordens de matéria econômica e concessão, como prevê a Lei Orgânica do Município em seu Art. 36, inciso VI e o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Caruaru, em seu Art. 131, inciso I, como destaca-se:

Lei Orgânica do Município de Caruaru

“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.”

Regimento Interno

“Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;”

Vale destacar que no ano de 2015 ocorreu, no município de Caruaru, uma licitação, no qual o seu objeto era a concessão do serviço de transporte urbano e rural em Caruaru e esta, à época, obteve três empresas campeãs no qual ganharam o direito de operar no sistema viário do município durante 15 anos conforme os parâmetros determinados tanto na licitação quanto no contrato firmado entre o Poder Executivo e as empresas campeãs do processo licitatório. Salienta-se, que no contrato assinado há a previsão de atualização das condições e ao valor da tarifa por parte do Poder Concedente, este é o Poder Executivo, no qual não acarrete desequilíbrio econômico-financeiro tanto ao concedente quanto à concessionária, como previsto na cláusula 11 do contrato.

Outra condição imposta e que vale destacar do contrato de concessão é a 13.6 e seus respectivos desdobramentos, que em suma trás a previsão de revisão contratual para recomposição de equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias para correção de eventuais distorções na estrutura de custos.

Logo, entende-se, que o Projeto de Lei 9.512/2023 poderia acarretar a aplicabilidade das cláusulas anteriormente citadas, fato no qual poderia ocasionar aumento de tarifas ou mesmo a tomada de outras medidas pelas concessionárias. Avulta-se, as cláusulas 11, 13.6, 13.6.3, 13.6.4, 13.6.5 do contrato nº 010/2015 assinado com a empresa concessionária Capital do Agreste Transportes Urbanos LTDA, uma das ganhadoras do processo licitatório :

Contrato Nº 010/2015

11. DA TARIFA

11.1. A tarifa, os critérios e a periodicidade de sua atualização e as condições de sua revisão são estabelecidos pelo Município em conformidade com sua política tarifária, observadas as normas legais e regulamentares pertinentes, assim como o especificado no Anexo IV do Edital de Concorrência.

11.2. Por motivo de interesse público, o Poder Concedente poderá estabilizar ou reduzir o valor da tarifa, de forma a garantir a sua modicidade ao usuário, desde que fique assegurada a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

13.6 Fica assegurada às partes a revisão contratual, para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, para corrigir eventuais distorções na estrutura de custos e pelo compartilhamento de ganhos, em especial, quando ocorrer alguma das situações descritas abaixo:

13.6.1. Incremento de ganhos oriundos de fontes de receitas alternativas, complementares e acessórias considerando-se o valor dos contratos realizados com terceiros;

13.6.2 Redução de custos oriundos de ganhos de produtividade gerados por fatores externos à Concessionária;

13.6.3. Modificação unilateral imposta pelo Poder Concedente, que importe variação de custos ou de receitas, para mais ou para menos;

13.6.4. Criação, extinção ou alteração de tributos ou encargos legais, de comprovada repercussão nos custos e receitas da Concessionária;

13.6.5 Alteração legislativa de caráter específico, que tenha impacto direto sobre as receitas da concessionária;

É importante trazer que no ano de 2005 o então parlamentar Chico Alencar, da Câmara dos Deputados Federal, propôs um projeto de lei análogo a proposição do Vereador Cabo Cardoso. O PL 5.924/2005, no qual versava em sua ementa: “Dispõe sobre a gratuidade no transporte coletivo intermunicipal e interestadual para os jovens que devam comparecer às atividades referentes à seleção para o serviço militar obrigatório.” foi objeto de parecer negativo por parte da Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados Federal, pois o relator Deputado Federal Chico da Princesa, entendeu que apesar da boa intenção do projeto este arriscar-se-ia acarretar o

comprometimento tanto de acesso quanto de funcionamento do transporte público no país, pois poderia ocorrer aumento das tarifas de passagens, além de impor às empresas um novo requisito não previsto nos contratos firmados com a União.

Ainda, cita-se o entendimento pacificado da Consultoria Jurídica Legislativa da Câmara de Vereadores de Caruaru, sobre propositura análoga ao PL 9.512/2023. Destaca-se o parecer do projeto de lei 8.745 de 2021 de propositura da Vereadora Mery da Saúde, no qual abordava em sua ementa a disposição da isenção de tarifa no transporte público de Caruaru às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em Caruaru:

“4.Mérito

(...)

O transporte público municipal é administrado por uma empresa privada contratada pelo Poder Executivo Municipal. Para tanto, firmou-se contrato de concessão de serviços, em atendimento aos requisitos legais pré-existentes, sendo perceptível que conceder uma isenção para mulheres vítimas de violência doméstica causaria um desequilíbrio financeiro do contrato firmado, uma vez que estar-se-ia inserindo cláusulas não pactuadas e, conseqüentemente, não levadas em consideração quando do ajuste contratual. Logo, seria necessário, portanto, uma revisão dos termos contratuais, além de uma previsão de custeio das novas despesas que serão criadas, caso a propositura seja aprovada.

(...)

Isto posto, é compreensível e louvável a preocupação da Legisladora sobre esse tópico tão delicado, assim como é incontestável que ela se propôs a elaborar um Projeto de Lei visando garantir mais direitos às mulheres, todavia o fato de tal projeto possuir o vício de iniciativa faz com que a propositura não possa prosperar.”

Além do mais, há pacífica jurisprudência que ressalta os argumentos supracitados, convergindo no entendimento de que tais proposições se inserem na questão do planejamento e organização do município, eis o julgado que cristaliza o exposto:



"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Parágrafo único do art. 4º da Lei nº 2.668, de 22-1-2009, do Município de Osvaldo Cruz, na redação dada pela Lei nº 02/2019, do Município de Osvaldo Cruz – Ampliação do transporte gratuito de alunos matriculados em cursos universitários – Inconstitucionalidade. I – Serviço público de transporte coletivo urbano – Ofensa ao princípio constitucional da separação de Poderes - Ocorrência – Isenção de tarifa pública – A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo **Municipal**, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. II – Serviço público de transporte coletivo urbano – Ofensa ao princípio constitucional da separação de Poderes - Ocorrência – Isenção de tarifa pública – Remuneração cobrada pela utilização do serviço público de transporte coletivo urbano – Matéria de competência do chefe do executivo, arts. 120 e 159 da CE/89. III – Criação de despesas – Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexequibilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada Violação aos arts. 5º, 47, II e XIV, XIX, 'a', 120, 144 e 159 da CE/89 - Precedentes. Ação procedente."

Dessa forma, e por tudo quanto exposto, a Consultoria Jurídica Legislativa em seu papel de zelar pelo estrito cumprimento do ordenamento jurídico e harmonia entre os poderes indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei 9.512 de 2023, visto que o mesmo desrespeita: os Princípios Constitucionais, principalmente os de competência e harmonia; a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Câmara de Vereadores; o descumprimento de contrato já firmado, além de que acarretaria ao município geração de novas despesas não previstas na LOA e um possível comprometimento a população caruaruense do funcionamento do transporte público.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Consultoria Jurídica Legislativa, opina - de modo não vinculante - pela **ilegalidade** do Projeto de Lei nº 9.512 de 2023, por conter vício de iniciativa, sem matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, visto este ser o planejador da política de transporte urbano.



Sugere-se ao Vereador que, diante dos argumentos, providencie anteprojeto de lei junto ao Poder Executivo para suprir a exigências legais.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 25 de Abril de 2023.

ANDERSON MÉLO

OAB/PE 33.933

Analista Legislativo |Especialista em Direito Público |

Mat. 740-1

DRA. EDILMA ALVES CORDEIRO

CONSULTORA JURÍDICA GERAL

VICTOR MANOEL LOPES DE CARVALHO SILVA

ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL