

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 172-A/2023 CJL

PROTOCOLO: 4634/2023

DATA ENTRADA: 28 de Novembro de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.760 de 2023

Ementa: Dispõe sobre a Regulamentação do Transporte Escolar Público no âmbito do Município de Caruaru, estabelecendo regras, responsabilidades e diretrizes para a prestação do serviço e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO** apresentado aos veradores(as), componentes das respectivas comissões permanentes da Casa, sobre proposição que dispõe sobre a Regulamentação do Transporte Escolar Público no âmbito do Município de Caruaru, estabelecendo regras, responsabilidades e diretrizes para a prestação do serviço e dá outras providências, de autoria do **PODER EXECUTIVO**. O referido projeto de lei é composto por vinte artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo Chefe do Poder Executivo.

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. A proposição se atém ao fato de dispor sobre a Regulamentação do Transporte Escolar Público no âmbito do Município de Caruaru, estabelecendo regras, responsabilidades e diretrizes para a prestação do serviço. Segundo justificativa anexa ao presente:

“O Presente Projeto de Lei visa adequar o transporte escolar de Caruaru às disposições da Resolução do Tribunal de Contas de Pernambuco nº 156/2021 e da Resolução nº 167/2022.”

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(as) 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 E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei complementar 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.

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

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

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

O transporte escolar é regulamentado pelo Código de Trânsito Brasileiro (Arts. 136 a 139), que estabelecem os requisitos mínimos para a condução coletiva de escolares. Pela Resolução CONTRAN nº 912/2022, que define os equipamentos obrigatórios para a frota de veículos em circulação e, por fim, pela Portaria DP nº 002 – DETRAN/PE, de 2009, que traz os critérios básicos para a expedição de autorização de circulação destinada aos veículos de transporte escolar.

Para os municípios, nos termos da ADPF nº 737, aplicando *mutatis mutandis* o serviço de transporte escolar, a decisão do STF sobre a ADPF não limita a competência local para legislar. A Constituição Federal estabelece que os **Municípios têm competência legislativa suplementar** da União e dos Estados, **ou seja, podem legislar sobre matérias que não tenham sido reservadas à competência dos entes superiores.**

No caso do serviço de mototáxi, **a competência legislativa é privativa da União, mas os Municípios podem complementar a legislação federal por meio de normas que tratem de aspectos específicos do serviço, como a delegação do serviço, as condições de sua execução e o exercício do poder de polícia sobre os delegatários.**

Assim, **os Municípios podem**, por exemplo, estabelecer normas sobre a formação dos mototaxistas, as condições de segurança do serviço, as regras de circulação e estacionamento, e as infrações e sanções aplicáveis aos mototaxistas.

No entanto, os Municípios não podem criar restrições ao exercício profissional dos mototaxistas, como a reserva de mercado para empresas ou a imposição de requisitos adicionais à legislação federal.

A decisão do STF sobre a ADPF 737 é importante porque reafirma a competência da União para legislar sobre matérias de interesse nacional, como o serviço de mototáxi. **No**

entanto, a decisão também reconhece a competência dos Municípios para complementar a legislação federal por meio de normas que tratem de aspectos específicos do serviço.

Desta forma, não resta outro conhecimento senão a indicação de matéria de competência suplementar do legislativo municipal.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in casu*, a votação nominal e por maioria de dois terços de seus membros, nos termos do art. 115, §3º, alínea “b” 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:

(...)

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

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.**

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o presente projeto de lei será enviado para o devido autógrafa e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

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.

5. MÉRITO

A proposição em questão tem o objetivo dispor sobre a Regulamentação do Transporte Escolar Público no âmbito do Município de Caruaru, estabelecendo regras, responsabilidades e diretrizes para a prestação do serviço.

Analisando a constitucionalidade e legalidade do projeto de lei, destaca-se acerca da competência para legislar, o artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Ato contínuo estabelece que caiba, ao município, a iniciativa de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, *verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O projeto de lei apresentado segue regra de competência exclusiva para sua propositura, conforme disposto no art. 19, § 1º, VI, da Constituição Estadual, e em decorrência do princípio da simetria, tais regras e princípios são igualmente aplicados em âmbito municipal, conforme o artigo 36, incisos III, VI, da Lei Orgânica do Município e Art. 131, incisos I e IV, do regimento interno. Vejamos:

Art. 36 - 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;
(...)
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)

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;
(...)
IV - **tratam de criação, estruturação e atribuições** das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Assim sendo, no que concerne à iniciativa da matéria, esta não padece de vício formal subjetivo insanável, posto que se encontra em conformidade com o art. 36 da nossa Lei Orgânica, que atribui privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem de matéria financeira ou da estruturação e serviços de seus órgãos e estruturas.

Acerca do assunto, ensina o insigne Mestre HELY LOPES MEIRELES:

"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio de 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 e empregos públicos na administração direta ou 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".

Dessa forma, o Projeto de Lei não encontra vício de iniciativa, tornando-se legal e em conformidade com as legislações mencionadas. Além do que, visa dar cumprimento a Resolução TCE/PE nº 167/2022 que expressamente determina:

Art. 1º Determinar ao Secretário Estadual de Educação, aos titulares dos poderes executivos municipais e aos secretários municipais de educação: ([Vide Resolução nº 169/2022](#))

I - regulamentar o serviço de transporte escolar por lei municipal, observando as diretrizes do Código de Trânsito Brasileiro, a necessidade de normatização da idade máxima dos veículos utilizados na prestação do serviço, bem como os demais aspectos elencados no artigo 13 da Resolução TC nº 156, de 15 de dezembro de 2021;

II - providenciar inspeção, junto ao DETRAN/PE, de todos os veículos atualmente em operação no serviço de transporte escolar, para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;

III - fiscalizar a execução do serviço de transporte escolar para assegurar o cumprimento das exigências relativas à segurança dos escolares, estabelecidas na legislação pertinente e nos eventuais contratos celebrados;

IV - promover campanhas de conscientização de alunos, pais e demais membros da comunidade escolar sobre a utilização segura do transporte escolar e a importância do controle social na fiscalização da execução do serviço.

Parágrafo único. Recomenda-se que a determinação contida no inciso I deste artigo seja concluída em 90 (noventa) dias, compreendendo-se, neste prazo, todo o processo legislativo até a publicação da lei.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de publicação.

Outro requisito cumprido fielmente foi a formalidade de lei para regulamentar o serviço de transporte escolar municipal, *in verbis*:

Art. 1º Determinar ao Secretário Estadual de Educação, aos titulares dos poderes executivos municipais e aos secretários municipais de educação: (*Vide Resolução nº 169/2022*)

I - regulamentar o serviço de transporte escolar por lei municipal, observando as diretrizes do Código de Trânsito Brasileiro, a necessidade de normatização da idade máxima dos veículos utilizados na prestação do serviço, bem como os demais aspectos elencados no artigo 13 da Resolução TC nº 156, de 15 de dezembro de 2021;

Merece destacar que, para fins de efetividade do disposto no inciso VII, do Art. 10, do projeto de lei, **o poder público contratará seguro, por veículo**, para passageiros, com a finalidade de cobrir danos materiais e corporais, incluindo APP (Acidentes Pessoais por Passageiros) e RC (Responsabilidade Civil) para passageiros, em caso de acidentes, sem prejuízo dos direitos assegurados por força do seguro obrigatório – DPVAT, nos termos da legislação vigente.

Assim, diante dessa nova despesa, insta salientar que a Lei Complementar Federal n. 101/2000, em seu artigo 16, afirma:

Art. 16 A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

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.

Assim, no projeto de lei foi apresentada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro. Para o cálculo do impacto financeiro, foram utilizadas como parâmetro as Receitas Correntes Líquidas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. O que resultou em Reajuste no percentual de 0% (zero por cento) para 2023, 2,76% (dois virgula setenta e seis por cento) para 2024 e 2,68 (dois virgula sessenta e oito por cento) para 2025.

3. IMPACTO SOBRE AS RECEITAS CORRENTES PREVISTA				4. IMPACTO SOBRE A DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA PREVISTA			
	EXERCÍCIO 2023	EXERCÍCIO 2024	EXERCÍCIO 2025		EXERCÍCIO 2023	EXERCÍCIO 2024	EXERCÍCIO 2025
AUMENTO DA DESPESA	R\$ -	R\$ 1.335.491,76	R\$ 1.335.491,76	AUMENTO DA DESPESA	R\$ -	R\$ 1.335.491,76	R\$ 1.335.491,76
RECEITA CORRENTE PROJETADA	R\$ 1.318.504.000,00	R\$ 1.385.005.000,00	R\$ 1.454.289.000,00	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA	R\$ 46.916.000,00	R\$ 48.441.000,00	R\$ 49.895.000,00
PERCENTUAL EM RELAÇÃO À RCL	0,00%	0,10%	0,09%	PERCENTUAL EM RELAÇÃO À DCL	0,00%	2,76%	2,68%

A quantidade de veículos protegidos será de 58 (cinquenta e oito) e os seguintes percentuais anuais:

QUANTIDADE	ESPECIFICAÇÃO	VALOR (R\$)
58	SEGURO DE VEÍCULO (ÔNIBUS ESCOLARES)	R\$ 1.335.491,76
		R\$ -
VALOR TOTAL (R\$)		R\$ 1.335.491,76

4. PROGRAMAÇÃO DE PAGAMENTO				
MÊS	VALOR (R\$)			
	EXERCÍCIO 2023	EXERCÍCIO 2024	EXERCÍCIO 2025	
JANEIRO	R\$ -	R\$ 111.290,98	R\$ 111.290,98	
FEVEREIRO	R\$ -	R\$ 111.290,98	R\$ 111.290,98	
MARÇO	R\$ -	R\$ 111.290,98	R\$ 111.290,98	
ABRIL	R\$ -	R\$ 111.290,98	R\$ 111.290,98	
MAIO	R\$ -	R\$ 111.290,98	R\$ 111.290,98	
JUNHO	R\$ -	R\$ 111.290,98	R\$ 111.290,98	
JULHO	R\$ -	R\$ 111.290,98	R\$ 111.290,98	
AGOSTO	R\$ -	R\$ 111.290,98	R\$ 111.290,98	
SETEMBRO	R\$ -	R\$ 111.290,98	R\$ 111.290,98	
OUTUBRO	R\$ -	R\$ 111.290,98	R\$ 111.290,98	
NOVEMBRO	R\$ -	R\$ 111.290,98	R\$ 111.290,98	
DEZEMBRO	R\$ -	R\$ 111.290,98	R\$ 111.290,98	
VALOR TOTAL (R\$)	R\$ -	R\$ 1.335.491,76	R\$ 1.335.491,76	

5. FONTE DE RECURSO	
☒	RECURSOS PRÓPRIOS
☐	FUNDEB
☐	OPERAÇÃO DE CRÉDITO
☐	RECURSOS DE CONVÊNIO
☒	OUTRA FONTE DE RECURSO

Ressalta-se que na referida proposição o autor explica 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 do aumento da despesa ocorrerá mediante a diminuição das despesas na LOA/2023. Ademais, o autor do Projeto de Lei também explicita que a despesa aumentada deve ser consignada na LOA dos exercícios seguintes.

DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS

Declaro, para os fins dispostos no inciso II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que o aumento de despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual – LOA e é compatível com o Plano Plurianual – PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Em ____/____/____

Assinatura digital do ordenador de despesas requisitante

Com base em tal entendimento, e transpondo-o para a análise dos termos do projeto de lei 9769/2023, na opinião dessa Consultoria, é possível o Poder Executivo Municipal, no exercício da competência estatuída no Art. 30 e incisos da Constituição Federal, art. 36, III e VI, da Lei Orgânica do Município e art. 131, I e IV do Regimento Interno, não contendo nenhum vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade no projeto de lei.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observou a necessidade de apresentação destas pelo Relator(a).

7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Lei nº 9.760/2023.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 06 de Dezembro de 2023.



ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo- esp. Direito Público|

Mat.740-1

Gestor Jurídico

EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

AILTON JOSÉ
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL