

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 184-A/2023 CJL
PROTOCOLO: 4917/2023
DATA ENTRADA: 14 de Dezembro de 2023
PROJETO DE LEI nº 9.793 de 2023

Ementa: *Institui a gratuidade do sistema de transporte público de passageiros, “Passe Livre Estudantil Jovem +”, para os beneficiários que especifica e dá outras providências.*

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO** apresentado aos vereadores(as) que compõem as respectivas comissões permanentes da Casa, sobre o projeto que institui a gratuidade do sistema de transporte público de passageiros, “*Passe Livre Estudantil Jovem +*”, para os beneficiários que especifica e dá outras providências. Projeto de lei nº 9.793, de autoria 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.

O projeto de lei supracitado dispõe de um total de 8 artigos e está escrito seguindo os parâmetros da escrita formal.

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 passe livre estudantil. Segundo justificativa anexa ao presente:

“Encaminho para apreciação de Vossas Excelências, o Projeto de Lei em anexo que “Institui a gratuidade do sistema de transporte público de passageiros, “Passe Livre Estudantil Jovem +”, para os beneficiários que especifica e dá outras providências.” Nesse sentido, a nova gestão preocupada com a valorização não apenas dos servidores, mas também dos estudantes e

Universitários da Rede Pública e Privada que são beneficiários do Programa Bolsa Família, resolve conceder o “Passe Livre Estudantil Jovem +”, mediante subsídio integral, por meio do cartão próprio, de até 44 (quarenta e quatro) passagens mensais. Pari passu, a política pública de valorização ao estudante é uma avanço significativo para o Município e faz parte da política de pública intrínseca à gestão atual. É dever do Município, enquanto ente federativo mirim, implantar mecanismos capazes de estimular a permanência dos alunos na escola. Cumprindo a exigência legal dos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, segue em anexo a estimativa de impacto orçamentário e financeiro (Anexo I), bem como a memória de cálculo do aumento proposto (Anexo II) e declaração do ordenador de despesas (Anexo III).”

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 **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 Chefe do Poder Executivo 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, inciso V, da Constituição da República dispõe que compete ao Município organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, **incluído o de transporte coletivo**, que tem caráter essencial, não restando dúvidas de que o objeto – “Institui a gratuidade do sistema de transporte público de passageiros, “Passe Livre Estudantil Jovem +”, para os beneficiários que especifica e dá outras providências – não repercute na seara de competência da União e do Estado, nos termos do também citado Art. 5º, inciso XI, alínea “a” da LOM:

Art. 5º - Ao **Município de Caruaru compete**

(...)

XI - regulamentar a utilização dos logradouros públicos e, especialmente, quanto ao perímetro urbano:

a) **dispor sobre o transporte coletivo urbano**, fixando os itinerários e os pontos de parada;

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 simbólica, 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;

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 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 Poder Executivo com objetivo de dispor sobre a Instituição da gratuidade do sistema de transporte público de passageiros, “*Passe Livre Estudantil Jovem +*”, para os beneficiários que especifica e dá outras providências, como é mencionado no artigo 1º do projeto:

Art. 1º Esta lei institui o “Passe Livre Estudantil Jovem +” no sistema de transporte público de passageiros para os estudantes e Universitários da Rede Pública e Privada que são beneficiários do Programa Bolsa Família.

O referido projeto de lei busca, nada mais, do que instituir no município de Caruaru o **passse livre estudantil** para os alunos, **tanto da rede pública como da rede privada, secundaristas ou universitários**, beneficiários do Programa Bolsa Família. É importante destacar que o passe livre não compreenderá os alunos que são atendidos pelos programas municipais de transporte escolar ou outro benefício de mesma natureza. Além disso, o legislador é claro ao vedar a venda e transferibilidade do passe livre estudantil, sendo este de uso personalíssimo.

Destaca-se, a louvável propositura do Chefe do Executivo ao oportunizar no PL 9.793/2023 o acesso à educação, direito resguardado pelo Art. 23, inciso V da Constituição Federal. Avulta-se:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (Vide ADPF 672)

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.

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Além do mais, destaca-se, que é de **iniciativa exclusiva do Prefeito** dispor sobre **matéria tributária e financeira de qualquer natureza**. Como está disposto no Art. 36 da LOM e no Art. 131 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

(...)

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)

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA

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;

Não obstar trazer à baila que o PL 9.793/2023 gera impactos nas contas públicas do município e logo deve ser premeditado por estimativa de impacto financeiro, assim como determina o art. 15 e 16 da Lei Complementar Nº 101, de 04 de Maio de 2000. Logo, em

cumprimento aos artigos anteriormente citados o autor, Poder Executivo, em justificativa traz o impacto econômico compreendendo desde o ano de 2023 até 2025, já que o programa tem **caráter continuado**:

	ANEXO I ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO (Arts. 16 e 17 da LRF)	Folha 1 / 3 Fls. Processo
---	--	------------------------------

1.	TIPO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL
☐	Criação, Expansão ou Aperfeiçoamento de Ação Governamental (art. 16)
☒	Despesa Obrigatória de Caráter Continuado derivada de Lei ou Ato Administrativo Normativo (art. 17)
2.	DESCRIÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL
CONCESSÃO DE GRATUIDADE PARA OS ESTUDANTES NO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL	
3.	CARACTERIZAÇÃO DA DESPESA NO EXERCÍCIO FINANCEIRO CORRENTE
QUANTIDADE	ESPECIFICAÇÃO
844.298	PASSAGENS PARA ESTUDANTES
	VALOR (R\$)
	R\$ 1.899.671,40
VALOR TOTAL (R\$)	
R\$ 1.899.671,40	

4.	PROGRAMAÇÃO DE PAGAMENTO		
MÊS	VALOR (R\$)		
	EXERCÍCIO 2023	EXERCÍCIO 2024	EXERCÍCIO 2025
JANEIRO		R\$ 158.305,95	R\$ 158.305,95
FEVEREIRO		R\$ 158.305,95	R\$ 158.305,95
MARÇO		R\$ 158.305,95	R\$ 158.305,95
ABRIL		R\$ 158.305,95	R\$ 158.305,95
MAIO		R\$ 158.305,95	R\$ 158.305,95
JUNHO		R\$ 158.305,95	R\$ 158.305,95
JULHO		R\$ 158.305,95	R\$ 158.305,95
AGOSTO		R\$ 158.305,95	R\$ 158.305,95
SETEMBRO		R\$ 158.305,95	R\$ 158.305,95
OUTUBRO		R\$ 158.305,95	R\$ 158.305,95
NOVEMBRO		R\$ 158.305,95	R\$ 158.305,95
DEZEMBRO		R\$ 158.305,95	R\$ 158.305,95
VALOR TOTAL (R\$)	R\$ -	R\$ 1.899.671,40	R\$ 1.899.671,40

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

6.	COMPENSAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA / ÍNDICE DE PESSOAL E IMPACTO ORÇAMENTÁRIO
Atenção: Este quadro deverá ser preenchido sempre que ocorrer a criação ou o aumento de despesa não prevista na LOA 2023 decorrente de Lei ou ato administrativo normativo (art. 17) <u>ou</u> de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental (art. 16) <u>e</u> para verificação do índice de pessoal quando se tratar da correspondente despesa.	
☐ À compensação dos efeitos financeiros da despesa criada / aumentada mediante ☒ redução da despesa prevista na LOA 2023 conforme proposição anexa <u>ou</u> ☒ aumento da receita <u>ou</u> ☐ utilização de recurso decorrente de superávit / saldo financeiro, disponível no balanço orçamentário na Prestação de Contas, conforme demonstrado às fls. ____;	
☒ Informo que a despesa criada / aumentada ultrapassa o exercício financeiro de 2024, devendo a mesma ser consignada na(s) LOA do(s) exercício(s) seguinte(s).	

1.	FINALIDADE																
CONCESSÃO DE GRATUIDADE PARA OS ESTUDANTES NO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL.																	
2.	JUSTIFICATIVA																
POLÍTICA PÚBLICA DE INCENTIVO PARA OS ESTUDANTES AO ACESSO AO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL.																	
3.	IMPACTO SOBRE OS ORÇAMENTOS PREVISTOS																
	<table border="1"><thead><tr><th></th><th>EXERCÍCIO 2023</th><th>EXERCÍCIO 2024</th><th>EXERCÍCIO 2025</th></tr></thead><tbody><tr><td>ALIMENTO DA DESPESA</td><td>R\$ -</td><td>R\$ 1.899.671,40</td><td>R\$ 1.899.671,40</td></tr><tr><td>ORÇAMENTO</td><td>R\$ 140.292.600,00</td><td>R\$ 1.586.181.000,00</td><td>R\$ 1.682.007.000,00</td></tr><tr><td>PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS ORÇAMENTOS</td><td>0,00%</td><td>0,12%</td><td>0,11%</td></tr></tbody></table>		EXERCÍCIO 2023	EXERCÍCIO 2024	EXERCÍCIO 2025	ALIMENTO DA DESPESA	R\$ -	R\$ 1.899.671,40	R\$ 1.899.671,40	ORÇAMENTO	R\$ 140.292.600,00	R\$ 1.586.181.000,00	R\$ 1.682.007.000,00	PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS ORÇAMENTOS	0,00%	0,12%	0,11%
	EXERCÍCIO 2023	EXERCÍCIO 2024	EXERCÍCIO 2025														
ALIMENTO DA DESPESA	R\$ -	R\$ 1.899.671,40	R\$ 1.899.671,40														
ORÇAMENTO	R\$ 140.292.600,00	R\$ 1.586.181.000,00	R\$ 1.682.007.000,00														
PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS ORÇAMENTOS	0,00%	0,12%	0,11%														
4.	IMPACTO SOBRE A DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA PREVISTA																
	<table border="1"><thead><tr><th></th><th>EXERCÍCIO 2023</th><th>EXERCÍCIO 2024</th><th>EXERCÍCIO 2025</th></tr></thead><tbody><tr><td>ALIMENTO DA DESPESA</td><td>R\$ -</td><td>R\$ 1.899.671,40</td><td>R\$ 1.899.671,40</td></tr><tr><td>DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA</td><td>R\$ 58.059.000,00</td><td>R\$ 35.573.000,00</td><td>R\$ 53.588.000,00</td></tr><tr><td>PERCENTUAL EM RELAÇÃO A DCL</td><td>0,00%</td><td>5,34%</td><td>3,54%</td></tr></tbody></table>		EXERCÍCIO 2023	EXERCÍCIO 2024	EXERCÍCIO 2025	ALIMENTO DA DESPESA	R\$ -	R\$ 1.899.671,40	R\$ 1.899.671,40	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA	R\$ 58.059.000,00	R\$ 35.573.000,00	R\$ 53.588.000,00	PERCENTUAL EM RELAÇÃO A DCL	0,00%	5,34%	3,54%
	EXERCÍCIO 2023	EXERCÍCIO 2024	EXERCÍCIO 2025														
ALIMENTO DA DESPESA	R\$ -	R\$ 1.899.671,40	R\$ 1.899.671,40														
DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA	R\$ 58.059.000,00	R\$ 35.573.000,00	R\$ 53.588.000,00														
PERCENTUAL EM RELAÇÃO A DCL	0,00%	5,34%	3,54%														
5.	OBSERVAÇÕES DIVERSAS																
AS ESTIMATIVAS DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO LEVOU EM CONSIDERAÇÃO OS VALORES DOS ORÇAMENTOS PREVISTOS DEFINIDOS NO ANEXO DE METAS FISCAIS DA LEI Nº 7.048, DE 31 DE AGOSTO DE 2023, QUE ESTABELECE AS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE CARUARU PARA O EXERCÍCIO DE 2024 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.																	

O que em resumo significa que os estudantes secundaristas ou universitários, não abrangidos por outro programa de transporte público, receberão 44 (quarenta e quatro) passes-livres mensais para fins de uso estudantil.

Tal iniciativa terá o custo anual de R\$ 1.899.671,40 (um milhão, oitocentos e noventa e nove mil, seiscentos e setenta e um reais e quarenta centavos), gerando um quantitativo de 844.298 (oitocentas e quarenta e quatro mil, duzentas e noventa e oito) passagens, beneficiando quase dois mil estudantes.

Para fazer frente a despesa criada o gestor público indicou que a compensação virá sob forma de aumento de receitas, bem como que a despesa respeita o anexo de metas fiscais:

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.
Assinatura digital do ordenador de despesas requisitante

Por fim, tal benefício não gera desequilíbrio econômico-financeiro da concessão de serviço em vigência, visto que, segundo o próprio autor da proposição: “*Os atuais contratos de concessão não farão jus ao reequilíbrio econômico financeiro, reajuste ou recomposição, considerando que no momento da contratação já estava em vigor a Lei nº 4.025/2000*”².

Dessa forma, e por tudo que fora demonstrado acima e prezando pelo estrito cumprimento da separação entre os poderes e princípios, como os da legalidade e eficiência, a Consultoria Jurídica Legislativa indica pela **legalidade e constitucionalidade** do Projeto de Lei, visto que o mesmo respeita os Princípios Constitucionais, específicos e gerais sobre o tema, bem como os requisitos previstos na Lei Orgânica do Município no Regimento Interno da Casa e todo arcabouço jurídico legal que regem a República.

6. EMENDAS

A Consultoria Jurídica Legislativa verificou a necessidade de apresentação de emenda modificativa, para a melhor adequabilidade do projeto.

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/reprovação. 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.

² Lei nº 4.025/00 – assegura a meia-entrada e meia passagem nos transportes coletivos e casas de diversão, no município de Caruaru e dá outras providências.



Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade** e **constitucionalidade** do presente Projeto de Lei, **com emenda redacional**.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 15 de Dezembro de 2023

ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
ANALISTA LEGISLATIVO – ESP.
DIREITO PÚBLICO
Mat. 740-1

DRA. EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

**VICTOR MANOEL LOPES DE
CARVALHO SILVA**
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL