

PARECER JURÍDICO DO PROJETO DE LEI N° 024/2021

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do projeto de Lei Nº 002/2022, que dispõe sobre o desenvolvimento e implantação de serviço de transporte público especial – STPE, de atendimento às pessoas com deficiências, idosos e portadores de doenças causadoras de mobilidade reduzida no Município de Luziânia.

A Exposição de Motivos do Projeto de Lei 024/2021 afirma o seguinte:

De acordo com a justificativa do presente projeto de lei, a finalidade da proposição é desenvolver e implantar um serviço de transporte público especial de atendimento as pessoas com deficiência, idosos e portadores de doença causadora de mobilidade reduzida, que estão impossibilitados de utilizar, com conforto e segurança, os meios convencionais disponíveis no Sistema de Transporte Público Coletivo do Município de Luziânia-GO.

Deste modo, o referido projeto estabelece em seu artigo que, o Poder Executivo Municipal ficará destinado a desenvolver e implantar o serviço de transporte público especial na zona urbana e rural, bem como ficará o Poder Executivo encarregado de realizar licitação, na modalidade Concorrência, com o objetivo de selecionar cooperativas e empresas para executar o serviço.

Cabe ressaltar que a proposição encontra respaldo no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n.º 13.146/2015), que dispõe em seu art. 46, que “o direito ao transporte e à mobilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida será assegurado em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, por meio de identificação e de eliminação de todos os obstáculos e barreiras ao seu acesso”.

Dessa forma esse projeto de Lei visa garantir a dignidade da pessoa humana, buscando a melhor locomoção e inclusão social das pessoas portadoras de deficiências físicas, garantindo assim um direito constitucional que assegura o direito de ir e vir e possibilitando dessa forma uma qualidade melhor de vida, que esse projeto visa assegurar.

É o breve relato dos fatos.



Fone: (61) 3622-1880



www.luziania.go.leg.br



Praça Nirson Carneiro Lobo, 34
Centro, Luziânia-GO CEP 72800-060



II - DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Na estrutura federativa brasileira, os Estados e os Municípios não possuem autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, inexistindo liberdade absoluta ou plenitude legislativa nessa matéria, prerrogativa só conferida ao poder constituinte originário. Como consectário, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores, dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela União.

Essas normas centrais são constituídas de princípios e regras constitucionais, dentre os quais se sobressai o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, com previsão permanente nas Constituições Republicanas, consagrado no artigo 2º da atual Carta Magna. E, na concretização desse princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente aos Municípios, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - 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;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Sem grifo no original.



A constituição do Estado de Goiás, por extensão, reproduziu esse regramento, consoante o artigo 64 da Carta Goiana, in verbis:

Art. 64 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)

VII - organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão, permissão ou autorização, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo de passageiros, definido como essencial, estabelecendo as servidões administrativas necessárias à sua organização e execução;

De igual modo, a Lei Orgânica do Município de Luziânia:

Artigo 21 – Ao Município compete prover tudo quanto diz respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras as seguintes atribuições:

I – Legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

V – Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, escolar, que terão caráter essenciais.

Como se vê, o projeto de lei em questão, ENCARREGA o Poder Executivo em incluir os portadores de deficiência ou doença causadora de mobilidade reduzida no programa através de cadastramento ON-LINE, bem como estabelece que o devido cadastramento será feito de forma gratuita, além de definir os parâmetros para o agendamento dos deslocamentos, por meio de aplicativo.

No entanto, embora seja **matéria de interesse local é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.**

Segundo o artigo 162 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Luziânia, é de competência privativa do Prefeito a iniciativa dos projetos que versem sobre: (LOM, art. 77)

I – a organização administrativa, as matérias orçamentárias e tributárias e os serviços públicos;

II – os servidores públicos municipais, seu regime jurídico, a criação e o provimento de cargos, empregos e funções na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, a estabilidade e aposentadoria e



Fone: (61) 3622-1880



www.luziania.go.leg.br



Praça Nirson Carneiro Lobo, 34
Centro, Luziânia-GO CEP 72800-060

a fixação e alteração de remuneração, salvo as exceções previstas na Constituição Federal, Estadual e na Lei Orgânica do Município;

III – a criação, a estruturação e as atribuições dos órgãos públicos da administração municipal.

Somado a isso, em busca de entendimento jurisprudencial acerca do tema, trago o entendimento do Supremo Tribunal Federal, em caso semelhante:

DECISÃO: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 11.040/2001. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL A QUO. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório **1. Recurso extraordinário interposto pelo Procurador-Geral da Justiça do Estado de São Paulo em 26.5.2006**, com base no art. 102, inc. III, al. a, da Constituição da República, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, pelo qual declarada a inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar do Município de Campinas/SP (Lei n. 11.040/2001), sob o fundamento de invadir a competência exclusiva do Poder Executivo por criar atribuições para as secretarias municipais e órgãos a elas vinculados. Este o teor da ementa do acórdão recorrido: “**Ação direta de inconstitucionalidade de lei – LEI N. 11.040, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2001 – Dispõe sobre a implantação de dispositivo especial para embarque e desembarque de deficientes físicos em veículos da frota de ônibus pertencente ao sistema de transporte coletivo urbano do Município de Campinas e dá outras providências.**

Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**





9. No mérito, realço que, na linha dos princípios fundamentais da República, a Constituição acolheu como verdadeira situação (a ser modificada pela implantação de uma ordem jurídica possibilitadora da recriação da organização social) a discriminação contra os deficientes, a par de sua inegável dificuldade para superar, na vida em sociedade, os seus limites. A pessoa portadora de carências especiais há de ser considerada como um potencial usuário do serviço público de transporte coletivo. E como se cuida de titular de condição diferenciada, nesta condição haverá de ser tratado pela Lei, tal como determina a Constituição da República (art. 227, § 2º: 'a lei disporá sobre normas (...) de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência'). 10. O Estado tem, portanto, o dever constitucional incontornável de modelar as estruturas políticas e administrativas por ele criadas e desenvolvidas para o atingimento dos fins estabelecidos e das ordens que nele atuam. A titularidade de serviços públicos, como são os transportes coletivos, mantém-se com o concedente (ente público) e o seu exercício afeiçoa-se à demanda social e, ainda, ao cumprimento das exigências constitucionais e legais. Os serviços públicos são concedidos ou permitidos a quem os deseja prestar, na hipótese de se dar o seu desempenho sob o regime de concessão ou permissão, sempre segundo o interesse público buscado. 11. Por isso é que afirmei, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.649 (de minha relatoria, Plenário, DJ 16.10.2008), que a livre iniciativa garantida pela Constituição da República não confere às empresas liberdade para desempenhar aquelas atividades "sem se submeter às normas legais sobre licitação, sobre a forma de prestação, sobre os cuidados e limites para o desenvolvimento da tarefa, se vier a ser cometida à empresa e, principalmente, ao contrato no qual se estabelecem, de acordo





com os ditames das leis, os direitos, mas também os limites, as obrigações e a responsabilidade do concessionário ou do permissionário do serviço". Assim, o empresário que constitui empresa voltada à prestação de serviço público de transporte coletivo ampara-se no princípio constitucional da livre iniciativa para constituir a sua empresa, *mas não dispõe de ampla liberdade para a prestação daquele serviço, por ser concessionário ou permissionário de um serviço público.* 12. Entretanto, a finalidade de revestir de maior efetividade determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar. 13. É que, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (artigo 25, caput), a Constituição da República impõe a obrigatoriedade observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador local não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo (nesse sentido, v.g., a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.124/RN, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 8.4.2005). 14. No voto condutor do acórdão recorrido, o Desembargador Relator asseverou: "A lei impugnada, que é de origem parlamentar e que foi promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Campinas, depois de rejeitado o veto do Prefeito, obriga as empresas permissionárias do sistema de transporte coletivo urbano a instalarem, em parte dos seus veículos, rampas elevatórias para acesso de deficientes físicos. Nela, atribui-se à Prefeitura a incumbência de expedir, pelo órgão responsável, ordens de serviços relacionadas com a operação do sistema, bem como impõe-se ao órgão encarregado do planejamento e ordenamento do transporte coletivo urbano a realização de estudos visando a dar prioridade na implantação dos equipamentos nas linhas de maior demanda; prevê-se, outrossim, no aludido diploma legal, as punições a





serem aplicadas pela Prefeitura às permissionárias, em caso de infração às suas regras. Além disso, a lei atribui à Prefeitura Municipal a execução das adaptações necessárias nos pontos de paradas de ônibus, a serem concluídas antes do início de operação dos veículos equipados com as rampas de acesso" (fls. 375-376). No caso vertente, o Ministério Público Federal concluiu que: "De fato, a Lei Municipal n. 11.040/2001, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre a implantação de dispositivo especial para embarque e desembarque de deficientes físicos em veículos da frota de ônibus pertencente ao sistema de transporte coletivo urbano do Município de Campinas, matéria inserida, por disposição contida no art. 61, § 1º, II, alíneas a e e, da Constituição Federal, no âmbito de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, e, no caso, por aplicação do princípio da simetria, do Prefeito Municipal. Cumpre notar que o transporte público municipal, em que pese sua delegação mediante concessão a ente privado que se incumbe da gestão direta do serviço, constitui atribuição da administração pública que somente pode ter seus parâmetros definidos por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Desse modo, cabe ao Prefeito Municipal deflagrar o processo legislativo e, a posteriori, regulamentar a lei correspondente. Na verdade, a norma ora impugnada possui caráter regulamentar, pois trata de ato administrativo propriamente dito, aspecto procedural concernente à exploração de serviço municipal. Assim, tem-se também por malferido o art. 84, IV, a, da Carta Política, que determina ser da competência privativa do Chefe do Executivo os atos relativos à organização e ao funcionamento da Administração Pública. (...) Desse modo, a iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração, corolário da separação de poderes" (fls. 457-458).

15. A iniciativa



parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração. Nesse sentido, v.g., o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 508.827/SP, de minha relatoria (Segunda Turma, DJe 19.10.2012), assim ementado: “EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL PAULISTA N. 12.614/1998. ISENÇÃO PARCIAL. ‘ZONA SUL’. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” 16. Pelo exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 11 de dezembro de 2012. Ministra Cármen Lúcia Relatora

(RE 534383, Relator(a): Min. CARMEN LÚCIA, julgado em 11/12/2012, publicado em DJe-246 DIVULG 14/12/2012 PUBLIC 17/12/2012).

Como se vê, a proposição em tela **constitui atribuição da administração pública que somente pode ter seus parâmetros definidos por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.**

III – DA CONCLUSÃO

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo 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 da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.

É o parecer, que ora submeto, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa. **Ante o exposto**, em obediência às normas legais, esta Assessoria Jurídica opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do presente Projeto de Lei, por vício de iniciativa.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.
Procuradoria da câmara Municipal de Luziânia-GO.
08 de setembro de 2021.

Rafael Machado Gonçalves
Assessor Jurídico
Câmara Municipal de Luziânia
RAFAEL MACHADO GONÇALVES
OAB/GO 60662
Assessor jurídico



Fone: (61) 3622-1880



www.luziania.go.leg.br



Praça Nirson Carneiro Lobo, 34
Centro, Luziânia-GO CEP 72800-060