



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 113 /2020

**Assunto: Projeto de Lei nº 50/20 – Aatoria Vereador José Henrique Conti –
“Proíbe a redução da frota de veículos do transporte público coletivo durante o período de epidemia ou pandemia”**

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Proíbe a redução da frota de veículos do transporte público coletivo durante o período de epidemia ou pandemia”** de autoria do Vereador José Henrique Conti solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

No que tange à iniciativa entendemos que a princípio o projeto enquadra-se no art. 8º inciso I da Lei Orgânica:

“Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

(ACP) +



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local."* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., Malheiros Editores, p. 111)

Entretanto, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando o seguinte posicionamento a respeito da matéria:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 11.964, de 29 de abril de 2019, do Município de Sorocaba, de iniciativa parlamentar que "institui o ônibus 'Corujão' na cidade de Sorocaba, e dá outras providências" - Invasão de competência privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '2', 47, incisos II, XIV, XIX, 'a' e 144 da Constituição do Estado de São Paulo - Violação à separação de poderes - A imposição de criação de novas linhas

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

noturnas para serem integradas às demais existentes, com definição dos locais que essas linhas deverão circular e o tempo de intervalo máximo entre as partidas, e sem indicação de previsão de seu custo na lei orçamentária anual, caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal - Violação também do artigo 117 da Constituição Bandeirante, ao incluir nova imposição no curso do contrato administrativo de concessão de transporte público, afetando o equilíbrio econômico-financeiro -Inconstitucionalidade que se declara da Lei nº 11.964, de 29 de abril de 2019, do Município de Sorocaba -
AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(...)

Da análise do texto e na esteira de reiterados julgados, tese que é caso de ser acolhida a pretensão, com o reconhecimento da inconstitucionalidade integral da Lei, por caracterizado o vício de iniciativa e violação à separação de poderes.

Assim é que a Constituição do Estado, tratando de iniciativa privativa do Poder Executivo, prevê em seus artigos:

Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 24 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

2 criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

(ACP) +



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 47 *Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

(...)

II exercer,, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XIX dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Art. 144 *Os Municípios, com autonomia política legislativa, administrativa e financeira, se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

Mais:

Segundo abalizada doutrina sintetizada pelo Prof. Giovani da Silva Corralo¹ (1 "O Poder Legislativo Municipal; SP: Malheiros, 2008, p. 82/87.), também se mantem em reserva ao Chefe do Poder Executivo, as matérias que envolvam:

a)- servidores públicos;

b)- estrutura administrativa;

c)- leis orçamentárias; geração de despesas;

d)- leis tributárias benéficas.

Ao que se apura, a legislação questionada interfere no sistema público de transporte coletivo ao determinar a criação de linhas noturnas para se integrarem às já existentes, além de não indicar a fonte de custeio para a execução que, pelo que se depreende da lei,

(ACP) f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

seria consideravelmente custosa e, portanto, invade a esfera da estrutura administrativa local.

Importante realçar, que a disciplina das atribuições dos diferentes órgãos da Administração, resulta reservada ao Chefe do Poder Executivo e no exato limite de seu poder normativo sendo, dessa forma, imune a interferência do Poder Legislativo conforme disciplina dos artigos 5º e 47º, II, XIV e XIX, 'a', da Constituição do Estado de São Paulo e que se aplica, integralmente, na esfera dos municípios, a teor do seu artigo 144.

Portanto, a matéria afeta à iniciativa legislativa resulta reservada ao Chefe do Executivo Municipal quando dispuser sobre a organização e o funcionamento da administração pública que, na hipótese da ausência de criação de despesas ou cargos e, também, sua extinção, será aplicada mediante expedição de decreto pelo Executivo.

No caso, a criação de linhas noturnas de ônibus a serem integradas com as demais linhas, com a intenção de manter o serviço em período integral, impondo ainda os locais que essas linhas deverão circular e o tempo de intervalo máximo entre as partidas, gera uma despesa considerável, e sem a indicação da fonte de custeio, implica em desatendimento ao que estabelece o artigo 25 da Constituição Bandeirante², sendo de competência reservada do Executivo a iniciativa legislativa de estabelecer o orçamento anual (artigo 174, inciso III da C.E.), vedada qualquer execução que não esteja incluída na lei orçamentária anual (artigo 176, inciso I da Constituição Estadual).

Acrescente-se, ainda, que referida norma impõe alteração em contrato vigente, afetando o equilíbrio econômico-financeiro, pois acarreta maior custo para a implantação dessas obrigações e, conseqüentemente, na tarifa fixada pelo Poder Executivo, em violação ao artigo 117 da Constituição Bandeirante³.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Cuidou também o i. Procurador de Justiça em sua destacada manifestação, de apontar que “a norma impugnada de iniciativa parlamentar afigura-se inconstitucional. Ela cria obrigação ao Poder Executivo disciplinando a execução do serviço público de transporte coletivo público (por intermédio da criação de ônibus 'Corujão') e, por conseguinte, a organização e o funcionamento da Administração Pública, ainda que por serviços delegados a tertius, afetando negativamente o princípio da separação de poderes, previsto nos artigos 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II, XIV, XIX, 'a', da Constituição do Estado. Além disso, e atento à causa petendi aberta, a inclusão de nova imposição no curso de contrato administrativo de concessão de transporte público, importa em violação ao art. 117 da Constituição Estadual, na medida em que não estariam resguardadas as condições efetivas da proposta do edital de licitação, base da definição da equação econômico-financeira do contrato.” (fls. 143/144).

Conforme, reiteradamente, vem assentando este E. Órgão Especial: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE GARANTIA DE FORNECIMENTO DE TRANSPORTE ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA - Lei n. 11.736, de 29 de junho de 2018, do Município de Sorocaba.

VÍCIO DE INICIATIVA - Definição de política tarifária que cabe ao Chefe do Poder Executivo (artigo 159, parágrafo único, CE) - Isenção que interfere no equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, em ofensa ao artigo 117 da CE - Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes Desrespeito aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada - Ação julgada procedente.” (ADI nº 2045807-48.2019.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, j. 21.08.2019, v.u.);

(ACP) +



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 5.749, de 5 de abril de 2016, do Município de Catanduva, que concedeu 50% de desconto do valor da tarifa da passagem de ônibus a estudantes que frequentam cursos técnicos e profissionalizantes, no Município de Catanduva. Preliminar - Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município - Inadmissibilidade - Ausência de parametricidade. - Vício material - Ocorrência - Criação de despesas para os cofres públicos sem indicação da fonte dos recursos necessários para fazer frente à majoração do subsídio - Violação à garantia do equilíbrio econômico financeiro - Dever de manter as condições do contrato no curso de sua execução, até seu término - Ofensa aos arts. 25 e 117 da CE/89. Vício formal - Competência do Executivo para fixar a política tarifária de transporte público - Vício de iniciativa - 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 - Violação aos arts. 5º, 25, 47, II, XIV e XIX, 120 e 159, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da Constituição Paulista. Precedentes Ação procedente.” (ADI nº 2104997-10.2017.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j. 18.10.2017, v.u.);

“I Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de Itatiba n. 4.801, de 21 de janeiro de 2015, que 'autoriza o uso de transporte coletivo municipal, sem pagamento de tarifa, por policiais civis, militares, guardas e bombeiros municipais, na forma que especifica'. II Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de poder legislativo. Matéria atinente à execução de serviço de transporte coletivo municipal. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo importa em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais. III A lei também cria

(ACP) †



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

despesas para o erário público sem indicar a fonte dos recursos disponíveis para fazer frente à isenção tarifária e viola o equilíbrio econômico financeiro, que impõe a manutenção das condições do pacto no curso da execução do contrato até seu término. IV - Ofensa aos artigos 5º; 24, § 2º; 25; 47, II, XIV, e XVIII; 144; 152; 158, parágrafo único, 174 e 176, I, da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente.” (ADI nº 2033809-25.2015.8.26.0000, Rel. Des. Guerrieri Rezende, j. 17.06.2015, v.u.)” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2167749-47.2019.8.26.0000)

De tal sorte que a Corte Paulista considerou no julgado acima que ofende o princípio constitucional da separação de poderes a proposição parlamentar tendente a regular matéria referente à execução de serviços públicos.

Todavia, é inegável a importância do papel do parlamentar ao apresentar proposições como a presente no desenvolvimento dos trabalhos da Casa Legislativa alcançando o interesse local muitas vezes com mais eficácia do que o Poder Executivo:

“O trabalho legislativo começa no Município, na Câmara Municipal, onde o sentimento de valorização do bem estar local é a força matriz do trabalho dos vereadores. Cada Município dispõe de, no mínimo, nove vereadores para legislar. Para atender às necessidades em setores básicos, como educação, segurança e saúde, o prefeito carece do amparo de legislação enxuta e harmônica, capaz de lhe conferir melhor operacionalidade e maior agilidade. Este é o papel que cumpre ao Legislativo desempenhar.

(...)

(ACP) *f*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O vereador tem importância fundamental porque é no Município que os cidadãos moram e trabalham. A relevância dos Municípios pode ser mensurada através de uma pesquisa de opinião realizada pelo Ibope, na qual se apurou que 55% dos brasileiros entrevistados apontaram ser as prefeituras a esfera de governo mais importante no seu dia a dia. Quando o cidadão levanta-se pela manhã e dirige-se ao trabalho em transporte público, deixa os filhos na escola ou creche municipal, e volta para casa, cruzando ruas com iluminação que lhe garanta segurança, ele está tendo convívio direto com os serviços prestados pelo Poder Público municipal.

Mas há muitos complicadores neste cenário, porque na maioria dos centros urbanos, o crescimento habitacional é desordenado, para fora do centro rumo às periferias, onde está a população marginalizada. Sem acesso à serviços básicos de infraestrutura, contam com o Parlamento para encaminhar seus pleitos ao Executivo. Essa tendência de crescimento desordenado e aumento das carências tendem a se acentuar, se levarmos em conta o ritmo de urbanização no Brasil. Ele começa a crescer na década de 40. Mas, hoje, 60% da população brasileira já vivem em cidades. E as estimativas apontam que, no ano 2000, 80% viverão nos municípios. Esta perspectiva torna ainda mais relevante o trabalho da Câmara Municipal para a maioria esmagadora da população brasileira.

Os Municípios, por meio do Legislativo, vêm conseguindo propor ideias inovadoras que correspondem à crescente demanda básica das populações urbanas. É o caso do orçamento participativo, através do qual a população decide onde quer gastar o dinheiro público, as parcerias com a iniciativa privada, que viabilizam projetos sociais, os programas de renda mínima, que têm ajudado a fazer distribuição de renda, e os agentes de saúde, que vêm revertendo a mortalidade infantil.

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Cabe à Câmara dos Vereadores garantir a governabilidade da administração de seu Município, assegurando sua continuidade se ela for positiva. Para exercer a contento seu papel de representante do povo, o vereador deve ter grande disciplina partidária para que a ação de minorias não obstrua matérias de interesse da maioria, pois só desta forma parecerá coerente aos olhos do eleitor. Esta, também, é a melhor forma do político cuidar bem de sua cidade e de sua carreira. Acredito que as ações dos parlamentares sempre são julgadas pelas urnas, por isso precisam demonstrar coerência.

(...)

A Casa Legislativa municipal tem, pelas mãos dos vereadores, a oportunidade de provar que é uma instituição eficiente, voltada a legislar em favor da causa popular. Muitos obstáculos se apresentam às Câmaras Municipais. E soluções têm de ser operacionalizadas para vencê-las no devido tempo.”

(texto: O Legislativo Municipal e a Importância do Vereador, fonte: www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ Mesa/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/artigos)

Destarte, sugere-se, respeitosamente, a adoção do procedimento estabelecido na Resolução nº 09/2013 que “disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma como especifica”:

“Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.

Art. 2º. *O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em "Minuta de Projeto de Lei" mediante deliberação da Mesa Diretora e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal por meio de Indicação nos termos do Regimento Interno."*

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, muito embora louvável a intenção do Nobre Edil, respeitosamente, sugere-se a aplicação do procedimento da Resolução nº 09/2013.

É o parecer.

CMV, aos 19 de maio de 2020.


Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)