

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 40/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 71/19 e Emenda nº 01 – Aatoria Vereador Luiz Mayr Neto –
“Dispõe sobre o embarque e desembarque fora dos pontos regulares do transporte
de passageiros na forma que especifica”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que
“Dispõe sobre o embarque e desembarque fora dos pontos regulares do transporte
de passageiros na forma que especifica” de autoria do Vereador Luiz Mayr Neto
solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

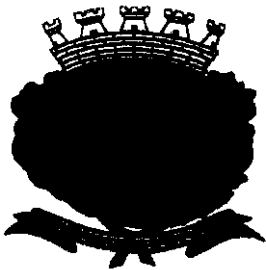
Cumpr, primeiramente, destacar a competência regimental da
Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

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

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou
jurídico, verifica-se que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição
Federal:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 municípios. 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)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando os seguintes posicionamentos a respeito da matéria:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.278 de 15 de junho de 2018, que dispõe sobre o embarque e desembarque de pessoas idosas acima de 60 anos de idade nos veículos de transporte coletivo urbano no município de Cravinhos. Lei Municipal que cuida de matéria de interesse local, sem nenhuma relação com matéria estritamente administrativa, afeta exclusivamente ao Poder Executivo, razão pela qual escorreita a iniciativa do Poder Legislativo. Ausência de vício de iniciativa ou de afronta à reserva administrativa. Aplicação do tema 917 assentado em repercussão geral.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Também não há que se falar em criação de despesas ao erário Municipal ou de invasão na seara do equilíbrio econômico-financeiro do contrato estabelecido entre a Administração e o prestador do serviço público, pois a lei impugnada, diversamente do sustentado pelo autor, não impõe a gratuidade do serviço público aos idosos, já concedida anteriormente por lei. Ação direta julgada improcedente.

(...)

A presente ação tem como intenção discutir a constitucionalidade da Lei nº 2.278, de 15 de junho de 2018, que "Dispõe sobre o embarque e desembarque de pessoas idosas acima de 60 anos de idade nos veículos de transporte coletivo urbano no município de Cravinhos, e dá outras providências", e que tem a seguinte redação (fls. 13):

"Art. 1º - Ficam as pessoas idosas, acima de 60 (sessenta) anos, autorizadas a embarcarem e desembarcarem de ônibus do sistema de transporte coletivo urbano em Cravinhos - SP, por qualquer uma das portas.

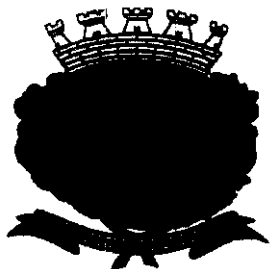
Art. 2º - As empresas de transporte coletivo deverão afixar em local visível, cartaz com os dizeres: 'As pessoas maiores de 60 anos têm direito a gratuidade do transporte coletivo, podendo embarcar e desembarcar por qualquer uma das portas'.

Art. 3º - As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta das verbas próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação".

Sustenta o requerente que a lei é inconstitucional porque, ao cuidar de matéria relativa a serviços públicos e à gratuidade tarifária, violou a iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, bem como a reserva da administração, em afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV, 119, parágrafo único, 144 e 159 da Constituição Estadual¹ (fls. 01/09).

Pois bem. O princípio da Separação de Poderes está consagrado na Carta Estadual de São Paulo no art. 5º, em ressonância do art. 2º da Constituição



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Federal, que conjugado com o disposto no art. 60, § 4º desta, nos mostram que o legislador constituinte, ao adotar os Poderes independentes e harmônicos da República, cada qual com sua função soberana, buscou a finalidade maior de alcançar a segurança para o cidadão, evitando o arbítrio. Preservando o princípio da Separação dos Poderes, o constituinte pretendeu manter o equilíbrio entre os detentores das funções estatais. Inclusive, portanto, entre os Poderes Legislativo e Executivo Municipais, cuja harmonia também está estruturada em um sistema de pesos e contrapesos (checks and balances) demandando respeito e observância recíprocos.

Dentro dessa reciprocidade de controle e de atuação, a Constituição do Estado de São Paulo também estabelece a competência legislativa exclusiva do Chefe do Executivo no art. 24, § 2º, a competência para o exercício do Poder Executivo no art. 375, e a competência privativa do chefe do Executivo no art. 476, tudo o que resta aplicável aos Municípios por força do art. 1447 da referida Constituição Estadual Paulista.

Muito embora primordialmente ao Executivo caiba a função de administrar e ao Legislativo a de legislar, decorre da sistemática da própria Separação de Poderes a necessidade de se atribuir ao Executivo a iniciativa legislativa, em razão de determinadas matérias. E é exatamente em função de se estabelecer o equilíbrio de forças na formulação das opções políticas do Estado que a atribuição excepcional da iniciativa legislativa não sobrepõe, em importância, nenhum Poder ao outro, apenas os justapõe e intercala, pela necessidade que a matéria determina, mantendo a proporcionalidade entre eles. Em razão de sua excepcionalidade, as hipóteses de iniciativa legislativa privativa do Executivo não de ser restritivamente interpretadas.

No caso vertente, a Lei 2.278/2018, ao estabelecer que os condutores dos veículos utilizados para a prestação de serviço público de transporte coletivo urbano no Município de Cravinhos deverão possibilitar que idosos embarquem ou desembarquem por qualquer uma das portas do veículo, não



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

viola a reserva da Administração e tampouco o princípio da Separação dos Poderes.

Dos termos da lei impugnada não se verifica qualquer imposição de atribuições a órgãos públicos ou interferência na Administração do Município no que tange ao transporte coletivo de passageiros, eis que a norma apenas visa a assegurar condições de segurança e acesso de idosos ao serviço público, sem alterar o itinerário dos ônibus, de tal sorte que descabida a afirmação do autor de ofensa ao princípio da reserva da administração. O exame do conteúdo da lei impugnada demonstra que se trata de norma de caráter geral e abstrata, a fim de proteger interesses da comunidade local, que poderá ser implementada pelo Poder Executivo, no âmbito da sua competência administrativa, respeitadas a conveniência e oportunidade da Administração Pública, sem extrapolar o que já há estabelecido pelo Poder Executivo local a respeito.

Não se sustenta, ademais, o argumento do autor de que a matéria disposta na lei ora impugnada estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal.

Incide na espécie a tese de Repercussão Geral nº 917, na qual restou fixado que "não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos".

No caso vertente, a lei municipal não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa a respectiva remuneração; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos ou sobre militares, e tampouco sobre os respectivos regimes jurídicos.

Assim, ao tratar de tema de interesse local, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa afeta ao Poder Executivo (art. 24, § 2º,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

47, II, XIV, XIX, aplicáveis ao ente local por expressa imposição da norma do artigo 144 da mesma Carta Bandeirante), perfeitamente possível a iniciativa parlamentar da lei, não havendo que se falar em vício de iniciativa.

Sobre o tema, o E. Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar, em caso análogo, reconhecendo a constitucionalidade de lei que prevê a parada livre de ônibus. Confira-se:

"Vistos.

O SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DO ESTADO DE SÃO PAULO – SEPTESP interpõe recurso extraordinário, com fundamento nas alíneas 'a', 'c', e 'd', do permissivo constitucional, contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça Paulista, assim ementado:

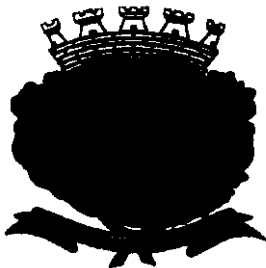
'Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 2.520 de 29 de dezembro de 1989 que disciplina o transporte gratuito de idosos, aposentados e pensionistas, e Lei nº 4.199 de 12 de agosto de 2005 que dispensa a parada de ônibus urbanos nos pontos normais de parada de embarque e desembarque de passageiros para portadores de deficiência física, ambas do Município de Mogi Guaçu – Não existência de reserva do Poder Executivo para sua iniciativa - Constitucionalidade reconhecida - Ação improcedente' (fl. 174).

Opostos embargos de declaração (fls. 119 a 195), foram rejeitados (fls. 203 a 207).

Alega o recorrente violação dos artigos 2º, 5º, inciso XXXVI, 29 e 37, inciso XXI, da Constituição Federal, consubstanciada pela ausência do reconhecimento das apontadas inconstitucionalidades de leis municipais, que padeceriam de vício de iniciativa e imporiam desequilíbrio econômico-financeiro nos contratos celebrados com as empresas concessionárias do serviço público em tela. (...)

Decido.

(...).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A irresignação, contudo, não merece prosperar.

O Tribunal de origem assentou não serem inconstitucionais as Leis nºs 2.520/89 e 4.199/05, do Município de Mogi Guaçu, sob o fundamento de que ao referido município seria possível editar legislação sobre esse tema, sendo certo ainda, que eventual diploma nesse sentido editado poderia decorrer de iniciativa parlamentar.

Com efeito, tal entendimento está em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que os municípios podem legislar sobre assuntos de interesse local, destacando-se que a transporte coletivo de passageiros no âmbito de seus respectivos territórios inegavelmente se insere dentro dessa qualificação.

Nesse sentido, citem-se os seguintes trechos de precedentes do Plenário desta Suprema Corte, assim dispondo:

'(...) 1. A Constituição do Brasil estabelece, no que tange à repartição de competência entre os entes federados, que os assuntos de interesse local competem aos Municípios. Competência residual dos Estados-membros --- matérias que não lhes foram vedadas pela Constituição, nem estiverem contidas entre as competências da União ou dos Municípios. 2. A competência para organizar serviços públicos de interesse local é municipal, entre os quais o de transporte coletivo [artigo 30, inciso V, da CB/88] (...) - (ADI nº 845/AP, Relator o Ministro Eros Grau, DJe de 7/3/08).

'(...) A Carta de 1988 estabelece as esferas de competência dos entes federados para a definição das linhas de transporte coletivo de passageiros, cabendo aos Estados as intermunicipais e aos Municípios as intramunicipais, nada impedindo, obviamente, que o serviço de transporte intermunicipal se exerça no território municipal, utilizando-se, mesmo, de logradouros que também servem de itinerário para o transporte local (...) (RE nº 107.337-EDv/RJ, Relator para o acórdão o Ministro Ilmar Galvão, DJ de 8/6/01).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

E tampouco há que se falar em vício de iniciativa quanto à origem dessas leis, pois nenhuma delas interfere na administração pública municipal, pois se limitam, respectivamente, a disciplinar a concessão de identificação aos portadores de gratuidade legal para uso de meio de transporte público e a permitir que coletivos parem em locais diversos dos demarcados, para desembarque de passageiros portadores de deficiência.

Ora, tais diplomas legais em nada interferem com a administração pública, concernente ao transporte coletivo de passageiros, no âmbito do município de Moji Guaçu, pois não impõem obrigações ao Chefe do Poder Executivo Municipal sobre o tema, tampouco disciplinam, de forma diversa à anteriormente existente, a forma de prestação desse serviço público, naquela cidade.

Tampouco se pode afirmar que essas leis representam alguma ameaça ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato celebrado com as concessionárias do serviço público em tela, pois, conforme bem destacado pelo acórdão atacado, a Lei local nº 2.590/89 encontrava-se em vigor há mais de 15 anos, quando do ajuizamento da presente ação, sem que se tivesse notícia da existência de problemas desse tipo, com relação a seu cumprimento.

Correta, pois, a decisão regional, a não merecer reparos.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso extraordinário" (n/grifo)

No mesmo sentido, precedentes deste C. Órgão Especial:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Pretensão que envolve a Lei Municipal nº 10.100, de 16 de maio de 2012, que "dispõe sobre o embarque e desembarque de pessoas idosas acima de 60 anos nos veículos de transporte coletivo urbano no Município de Sorocaba e dá outras providências" Matéria que não se encontra especificamente no rol de competência privativa do Poder Executivo Normas gerais que buscam assegurar direitos dos idosos que podem ser elaboradas tanto pelo Poder



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Legislativo quanto pelo Executivo, sem afrontar o princípio da separação de poderes Regras da forma de prestação do serviço público de transporte do município que não ficam alteradas com a legislação Texto legal que não impõe obrigações ao Poder Executivo Ausência de interferência na gestão administrativa Inconstitucionalidade não configurada Ação improcedente."

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 5.814, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA QUE ESTABELECE PARADA LIVRE APÓS AS 20 HORAS PARA DESEMBARQUE LIVRE NOTURNO DE PASSAGEIROS NO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO DE ÔNIBUS - LEI QUE NÃO INVÁDE COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO - AUMENTO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DA FONTE QUE NÃO CARACTERIZA INCONSTITUCIONALIDADE, MAS APENAS SUA INEFICÁCIA NO EXERCÍCIO FINANCEIRO RESPECTIVO À SUA VIGÊNCIA - PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL AÇÃO IMPROCEDENTE".

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 11.863, de 05.02.16 do Município de São José do Rio Preto, autorizando o embarque e desembarque de passageiros com deficiência, em local de maior conveniência, desde que não saia do itinerário original. Vício de iniciativa. Arts. 1º, 2º, 4º e 6º. Inocorrência de vício de iniciativa. Iniciativa legislativa comum. Manifesto interesse local. Norma constitucional quanto aos arts. 1º, 2º, 4º e 6º. Arts. 3º e 5º. Ingerência na organização administrativa. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes deste C. Órgão Especial e do Eg. Supremo Tribunal Federal. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Reconhecida a inconstitucionalidade dos arts. 3º e 5º da Lei impugnada. Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 4º). Precedentes dos Tribunais Superiores. Procedente, em parte, a ação"12.

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 13.659, de 21 de outubro de 2015 que: 'dispõe sobre a parada livre para desembarque de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

usuário do transporte coletivo de Ribeirão Preto e dá outras providências'. Ausência de vício formal de inconstitucionalidade por usurpação de competência e de ofensa ao princípio de separação de poderes. Lei municipal que trata de matéria correlata. Ausência de aumento de despesas ao erário público. Norma de cunho administrativo em consonância com a Constituição Estadual e Federal. Ação julgada improcedente".

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 11.863, de 05.02.16 do Município de São José do Rio Preto, autorizando o embarque e desembarque de passageiros com deficiência, em local de maior conveniência, desde que não saia do itinerário original. Vício de iniciativa. Arts. 1º, 2º, 4º e 6º. Inocorrência de vício de iniciativa. Iniciativa legislativa comum. Manifesto interesse local. Norma constitucional quanto aos arts. 1º, 2º, 4º e 6º. Arts. 3º e 5º. Ingerência na organização administrativa. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes deste C. Órgão Especial e do Eg. Supremo Tribunal Federal. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Reconhecida a inconstitucionalidade dos arts. 3º e 5º da Lei impugnada. Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 4º). Precedentes dos Tribunais Superiores. Procedente, em parte, a ação."

Por fim, diversamente do alegado pelo autor, a lei impugnada não impõe aumento de despesa à Administração e nem mesmo invade a seara do equilíbrio econômico-financeiro do contrato estabelecido entre a Administração e o prestador do serviço público, eis que apenas disciplina o acesso dos idosos por qualquer uma das portas do transporte público, o que cabe aos próprios funcionários das empresas de ônibus autorizar, determinando que as duas portas do veículo coletivo sejam abertas quando houver passageiro idoso para entrar ou sair do ônibus.

Acrescente-se ainda que, relativamente à colocação de cartaz (art. 2º da lei impugnada), não se pode reputar inconstitucional a norma, sob o



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

argumento de que se trata de obrigação que cria aumento de despesa à Administração. Isto porque trata-se de regulamentação geral que terá a análise dos gastos verificada pelo Poder Público quando da sua efetiva implantação. Como sabido, a ausência de especificação de dotação orçamentária ou indicação de sua fonte de custeio não tem o condão de inquirir a norma de inconstitucionalidade, mas apenas impede a exequibilidade dentro do mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada a referida lei. Ademais, o art. 2º da Lei ora impugnada contempla apenas a publicidade do preceito normativo, o que corresponde ao desdobramento do dever de Informação e de evidente proveito em favor dos idosos, de tal sorte que não se vislumbra que a norma tenha aviltado qualquer preceito constitucional.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2158282-78.2018.8.26.0000)

Por fim, no que tange à forma o projeto **atende aos preceitos** da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 11 de abril de 2019.

Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795