PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 298/2021

PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 188/2021, DE AUTORIA DA VEREADORA ELIENE SOARES DE SOUSA, QUE DISPÕE SOBRE O INCENTIVO À PARADA SEGURA E CRITÉRIOS PARA EMBARQUE E DESEMBARQUE DE PASSAGEIROS IDOSOS, DEFICIENTES E MULHERES, FORA DOS PONTOS FIXADOS NO ITINERÁRIO DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO DE PARAUAPEBAS, EM HORÁRIO ESPECIAL.

1) RELATÓRIO

1. Foi encaminhado pelo Expediente Interno nº 126/2021-PGL/CMP o Projeto de Lei Ordinária nº 188/2021, de autoria da Vereadora Eliene Soares de Sousa, que dispõe sobre o incentivo à parada segura e critérios para embarque e desembarque de passageiros idosos, deficientes e mulheres, fora dos pontos fixados no itinerário do transporte público coletivo urbano de Parauapebas, em horário especial, que por força do § 1º do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

2. O propositor apresenta justificativa na qual afirma que “este Projeto de Lei representa uma medida simples, porém eficaz, de colaborar com a segurança de idosos, deficientes físicos e mulheres, que são mais expostos à criminalidade que os homens.”

3. É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

4. Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, inclusive dos anexos.

5. Cabe a esta especializada opinar sobre a legalidade, a constitucionalidade e a técnica legislativa, sobre todas as proposições entregues à sua apreciação.

6. Tanto o Regimento Interno, quanto a Lei Orgânica, respectivamente nos arts. 191, § 1º e 28, § 1º, determinam que à Procuradoria Geral Legislativa é cometido o ofício de controle interno da legalidade dos atos do Poder Legislativo.

7. Sob o ponto de vista da legalidade e constitucionalidade há a necessária observância dos aspectos formal e material, entendendo aquele como sendo o respeito à forma de produção da lei, englobando, inclusive, a técnica legislativa e, este como sendo a obediência de seu conteúdo à Lei e à Constituição.

2.1 – Da Competência Municipal

8. A proposição, como já descrito anteriormente, o embarque e desembarque de passageiros idosos, deficientes e mulheres, fora dos pontos fixados no itinerário do transporte público coletivo urbano é matéria na qual encontra-se albergada pela competência legislativa municipal, consoante o disposto no artigo 30, incisos I e V, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, e organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, de caráter essencial.

2.2 - Da competência de iniciativa formal

9. Não obstante a importância da matéria veiculada no presente Projeto de Lei, tenho por mim que o Legislativo não possui competência para legislar estabelecendo normas sobre serviços públicos de trânsito municipal, sem que invada competência privativa do Executivo de iniciar o processo legislativo, afigurando o PL como inconstitucional por vício de iniciativa, a importar em violação ao princípio da separação dos poderes.

10. Isso porque a matéria, no meu sentir, está definida pela nossa Lei Orgânica no art. 53, inciso V, como privativa do Chefe do Poder Executivo, verbis:

> **Art. 53.** São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
> V – *organização administrativa,* ***serviços públicos*** e de pessoal da administração; (grifei)

11. A Constituição Federal também estabelece em seu artigo 61, § 1º uma relação de matérias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo, entre elas a de organizar a administração.

> **Art. 61.** (...)
> § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
> II - disponham sobre:
> b) *organização administrativa* e judiciária, matéria tributária e orçamentária, ***serviços públicos*** e pessoal da administração dos Territórios;

12. É de ver também que o Supremo Tribunal Federal, guardião da ordem constitucional (CF/88, art. 102), no julgamento do ARE 878.911, com repercussão geral, Tema 917 ("Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias"), firmou orientação de 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***, ***verbis***: (grifei)

> "Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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**. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido". (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL).

13. Essa hipótese dos autos, no meu modo de ver, é a exata exceção feita pelo STF quanto ao poder de iniciativa do Legislativo com relação a Projetos de Lei.

14. A Jurisprudência do STF é uníssona em considerar inconstitucional qualquer tentativa de o Legislativo usurpar competência atribuída exclusivamente ao Executivo para iniciar o processo legislativo:

> "***É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação***." (**ADI 3.254**, rel. min. **Ellen Gracie**, julgamento em 16-11-2005, Plenário, *DJ* de 2-12-2005.) (grifei)

==========

"A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. ***À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado***, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada." (**ADI 2.857**, rel. min. **Joaquim Barbosa**, julgamento em 30-8-2007, Plenário, *DJ* de 30-11-2007.)

==========

Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 994092211098 SP (TJ-SP)
Data de publicação: 05/04/2010

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N"10.314/08, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - POLÍTICA DE GESTÃO DE RESÍDUOS REUT1LIZÁVEIS E INCENTIVOS À COLETA SELETIVA DE LIXO NO MUNICÍPIO - ***CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO PODER EXECUTIVO E DE ATRIBUIÇÕES ÀS SECRETARIAS DE FORMA INDIVIDUALIZADA - MEDIDAS QUE CONSTITUEM ATOS DE GESTÃO, CONCERCENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – VÍCIO DE INICIATIVA E INVASÃO DE COMPETÊNCIA*** - ARTS. 5o, 25 , 24 , § 2 ", II, 47 , II , XIE XIV, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PA ULO-LIMINAR RA TI FICADA -AÇÃO PROCEDENTE. "***Em que pese o nobre escopo da lei impugnada, o ato normativo é verticalmente incompatível com a sistemática constitucional, pois, tendo se originado de projeto de autoria de vereador, criou obrigações e estabeleceu condutas a serem cumpridas pela Administração Pública, prevendo-lhe a execução de serviços e atividades, onerando-a e sobrecarregando-a***. Além disso, tratou de matérias que constituem atos de gestão, como, por exemplo, educação sanitária e ambiental, coleta seletiva e atribuições de Secretarias Municipais. Ante o vício de iniciativa e a invasão de competência, declara-se inconstitucional a Lei n"10.314/08, do Município de São José do Rio Preto".

==========

"***As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.***" (ADI 4.102, rel. min. **Cármen Lúcia**, julgamento em 30-10-2014, Plenário, *DJE* de 10-2-2015.) **Vide**: RE 436.996-AgR, rel. min. **Celso de Mello**, julgamento em 22-11-2005, Segunda Turma, *DJ* de 3-2-2006.

==========

> "A ação direta foi proposta em face da EC 24/2002 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da administração pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho. ***A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local,*** pelo que disposto no art. 61, § 1º, II, e, da CF. (...) A EC 24/2002 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da CF. ***Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública***." (ADI 2.654, rel. min. **Dias Toffoli**, julgamento em 13-8-2014, Plenário, *DJE* de 9-10-2014.) (grifei)

15. A norma que se pretende editar no âmbito do Município de Parauapebas se insere, efetivamente, na definição de interesse local e na competência municipal, visto que o Projeto de Lei nº 037/2018 objetiva dar incentivo à parada segura e critérios para embarque e desembarque de passageiros idosos, deficientes e mulheres, fora dos pontos fixados no itinerário do transporte público coletivo urbano de Parauapebas, em horário especial, guardando consonância com nosso texto Magno local.

16. Quanto à matéria de fundo, também não há óbices. Isso porque o texto constitucional determina a obrigação do Estado, em sentido amplo, de oferecer condições de segurança a todas as pessoas, sendo esse o objetivo principal da norma que se pretende instituir.

17. Nesse sentido, refere o artigo 144 da CF/88: "A segurança pública, **dever do Estado, direito e responsabilidade de todos**, é exercida para a **preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio**, através dos seguintes órgãos:"

18. Ocorre que o Projeto de Lei nº 188/2021, embora louvável quanto ao seu objeto, contém vício de iniciativa. A proposição esbarra no disposto no art. 61, § 1º, da Constituição Federal e art. 53, inciso V, da Lei Orgânica Municipal que estabelece a iniciativa privativa para a deflagração do processo legislativo, fixando as disciplinas próprias do Presidente da República, aplicáveis por simetria aos demais entes federados, entre eles o Município de Parauapebas:

> Art. 61 (...)

> § 1° São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
>
> I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
>
> II - disponham sobre:
>
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
>
> b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, ***serviços públicos*** e pessoal da administração dos Territórios;
>
> (...)
>
> **Art. 53.** São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
> V – *organização administrativa*, ***serviços públicos*** e de pessoal da administração; (grifei)

19. O conteúdo normativo do Projeto de Lei nº 037/2018, do Poder Legislativo, invade a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, prevista no aludido art. 61, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil Federal e, art. 53, inciso V, da Lei Orgânica Municipal, ao regulamentar serviço público que é de responsabilidade e atribuição do Executivo.

20. O serviço público de transporte coletivo conta necessariamente com certa regulamentação para a sua execução e eficiência, podendo ser realizado diretamente ou mediante delegação a terceiros, neste caso precedida da indispensável licitação. No caso de Parauapebas, o serviço é, de fato, delegado a empresas selecionadas por procedimento licitatório, perfazendo-se a relação por contrato administrativo, **com cláusulas fixas sobre a forma de prestação do serviço**, que até podem ser alteradas unilateralmente, mas apenas por iniciativa do próprio contratante (Poder Executivo).

21. Diante disso, a alteração das regras contratuais sobre a prestação do serviço não cabe ao Poder Legislativo, mas apenas ao Executivo, enquanto esfera de poder responsável pelo transporte público municipal.

22. É de Lembre-se que a medida é uma daquelas que tem aptidão para gerar o desequilíbrio do contrato administrativo, uma vez que a mudança dos momentos de parada pelo exercício da prerrogativa conferida a mulheres, idosos e pessoas com deficiência pode acarretar alteração do tempo médio calculado para os percursos, assim como pode gerar custos adicionais não estabelecidos previamente e não contemplados na proposta ofertada na licitação. Considerando isso, eventuais alterações devem ser implementadas por ato exclusivo do Poder Executivo, sendo o Prefeito a única autoridade legitimada para tanto.

23. De se notar também, por óbvio, que a alteração do número de paradas do transporte coletivo poderá afetar o equilíbrio contratual, aumentando o tempo para a conclusão do percurso/itinerário, o que poderá vir a acarretar ônus tarifário a ser suportado pelo usuário de forma geral e, além disso, não se poderá.

24. Além disso, quanto a questão da segurança, poderá sim haver diminuição de riscos à mulher, ao idoso e ao deficiente, posto que poderão vir a desembarcar mais próximo de suas casas. Entretanto, enquanto umas estarão desembarcando mais próximas de casa, outras passarão mais tempo a espera do coletivo em razão do atraso que se dará devido a um número variável de paradas.

25. Nesta linha, como já esmiuçado, o Projeto de Lei afronta competência privativa do Prefeito de iniciar o processo legislativo, ***padecendo, pois, de vício de inconstitucionalidade formal***, por violação ao princípio constitucional da separação dos poderes, albergado tanto pela constituição federal, quanto pela Lei Orgânica Municipal em seu artigo 2º.

26. Do ponto de vista material, nada obstaria seu prosseguimento.

3) CONCLUSÃO

27. Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo **entende, conclui e opina pela ilegalidade e inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa** do Projeto de Lei Ordinária nº 188/2021, de autoria da Vereadora Eliene Soares de Sousa, que dispõe sobre o incentivo à parada segura e critérios para embarque e desembarque de passageiros idosos, deficientes e mulheres, fora dos pontos fixados no itinerário do transporte público coletivo urbano de Parauapebas, em horário especial.

28. É o parecer, smj da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 12 de dezembro de 2021.

SERPRO
Assinado digitalmente por:
NILTON CESAR GOMES BATISTA
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço :
<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>

_____

Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011

ALANE PAULA ARAUJO:74558838204

Assinado de forma digital por ALANE PAULA ARAUJO:74558838204
Dados: 2021.12.13 12:06:24 -03'00'