



**DO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 10 de maio de 2022.

-PARECER-

CMP DSL Nº 1182/2022 /DAJ Nº 126125/2022 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 1182/2022, que "Impõe às concessionárias e permissionárias do Serviço de Transporte Público Municipal a obrigatoriedade de consulta prévia às comunidades atendidas pelas linhas de ônibus em caso de eventuais mudanças no serviço". Possibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar o Projeto de Lei nº 1182/2022, que "Impõe às concessionárias e permissionárias do Serviço de Transporte Público Municipal a obrigatoriedade de consulta prévia às comunidades atendidas pelas linhas de ônibus em caso de eventuais mudanças no serviço", de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Yuri Moura.

É o sucinto relatório.





DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

A matéria tratada no presente Projeto de Lei, de autoria do nobre Vereador Yuri Moura, segundo o seu autor a presente proposição legislativa está fundamentada no art. 59, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis – LOMP e não dentre as matérias objeto do presente projeto de lei de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, dispostas nos incisos, do art. 60, da LOMP.

Art. 59. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, sendo que estes últimos a exercerão sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município no último pleito eleitoral, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

- I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- II - servidores públicos da Administração direta, indireta e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargo, horário de trabalho, estabilidade e aposentadoria;
- III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;
- IV - matéria orçamentária e financeira, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Yuri Moura, Projeto de Lei nº 1182/2022, que "Impõe às concessionárias e permissionárias do Serviço de Transporte Público Municipal a obrigatoriedade de consulta prévia às comunidades atendidas pelas linhas de ônibus em caso de eventuais mudanças no serviço, visando a comunicação com antecedência para proporcionar melhor prestação de serviço de transporte público coletivo.



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, posto que a mesma observou os limites da competência legislativa desta Casa Legislativa, pois não invadiu a esfera privativa do Executivo Municipal.

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição." O termo "autonomia política", sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir sua organização, legislação, administração e governo próprios.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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, que tem caráter essencial;



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

A norma que se pretende editar no âmbito do Município de Petrópolis se insere, efetivamente, na definição de interesse local, visto que o Projeto de Lei nº 1182/2022 busca estabelecer, em benefício dos usuários do transporte público municipal e metropolitano, o direito de um serviço de ótima qualidade. Tal medida se insere na competência municipal e está alinhada aos objetivos de proteção previstos na Constituição Federal, consoante já assentou o TJRS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA, LEI Nº 2.939/2018. EQUIPE MÍNIMA E ATRIBUIÇÕES NO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO EM LEGISLAR SOBRE ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO. MATÉRIA DE INTERESSE PREPONDERANTE LOCAL. 1. O transporte público de passageiros local é da competência dos municípios, que tem legitimação para regulamentação e controle em todos os seus aspectos. 2. É constitucional a Lei Municipal de Cruz Alta nº 2.939/2018, que dispõe acerca da equipe mínima no transporte público de passageiros e prevê as atribuições do motorista e do cobrador, tendo em vista a competência dos municípios em legislar sobre a organização e funcionamento do serviço público de transporte coletivo, questão que envolve preponderante interesse local. Precedentes do STF. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Nº 70079210332, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: TASSO CAUBI SOARES DELABARY, JULGADO EM: 17-12-2018).

Quanto à iniciativa do Parlamentar Local, no caso vertente o PL 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, e tampouco sobre os respectivos regimes jurídicos - tese de Repercussão Geral nº 917 STF.



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Destarte, nesse, diapasão os precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e os precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) que reconhecem a constitucionalidade de leis municipais com o mesmo propósito.

Leiam-se alguns fundamentos das decisões do STF (RE nº 573.040/SP, ARE 1109932 AgR e RE 940662-AgR, respectivamente):

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 o 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



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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).

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 Petrópolis, 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.

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 26.06.2018. MUNICÍPIO DE DIADEMA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. LEI MUNICIPAL 3.310/2013 QUE ALTEROU A LEI MUNICIPAL 1.688/98. ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO. INTERESSE LOCAL PREPONDERANTE. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. ART. 30, V, DA CF. PRECEDENTES. PRETENSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO NESTA SEDE RECURSAL. INVIABILIDADE. ART. 317, § 4º, DO RISTF. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. É constitucional a Lei Municipal 3.310/2013, que alterou a Lei Municipal 1.688/98, a qual proibiu motoristas de transportes coletivos de acumularem as funções de cobradores, tendo em vista que compete aos municípios legislarem sobre organização do serviço público de transporte coletivo em razão do preponderante interesse local envolvido. Precedentes. 2. É vedada, em regra, a concessão de efeito suspensivo nesta sede recursal, nos termos do art. 317, § 4º, do RISTF. Além disso, não há motivo excepcional, na hipótese em análise, para conferi-lo. 3.





JO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. (ARE 1109932 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 12/11/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-248 DIVULG 21-11-2018 PUBLIC 22-11-2018)

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Constitucional. 3. Exigência de cobrador por lei municipal. Transporte coletivo. Competência municipal. Interesse local preponderante. 4. Precedentes em sede de controle concentrado de constitucionalidade. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 940662-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 03.05.2017)

No mesmo sentido, veja-se parte da fundamentação jurídica nas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) nº 2015501-04.2016.8.26.0000 e 2030709-28.2016.8.26.0000, ambas do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

ADI 2015501-04.2016.8.26.0000:

Tendo por princípio que a lei tem por objeto a normalização de relações jurídicas em caráter geral e impessoal, é de se reconhecer que a lei atacada não é invasiva da competência do Poder Executivo e nem cria encargos a este, de sorte que é mesmo de se julgar a ação improcedente, certo que não cabe o contraste da lei com norma da Lei Orgânica do Município. É expressiva a jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal invocada pelo douto Subprocurador-Geral de Justiça Nilo Spinola Salgado Filho em seu judicioso parecer e que serve como luva ao caso presente, cujo teor acato em sua integralidade como razão de decidir (pág.75/82).

ADI 2030709-28.2016.8.26.0000:

Como se vê, a lei em comento em nenhum momento tratou de questão relativa a direito civil ou comercial, mas tão somente cuidou de regular matéria de interesse predominantemente local e também atinente à proteção e garantia de direitos de portadores de deficiência física e pessoas com mobilidade reduzida, nos exatos limites das atribuições conferidas aos municípios pelos artigos 23, inciso II, e 30, inciso I, da Constituição Federal, o que arreda a alardeada invasão de competência federal e afronta ao preceito do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

(...)





DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Assim, não sustenta o argumento de que a matéria tratada na proposição analisada estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, em frontal violação ao princípio da independência dos Poderes e, por conseguinte, aos artigos 112 da Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro e artigo 84, incisos II e VI, da Constituição Federal.

No caso vertente, o presente PL versa acerca de tema de interesse geral da população Petropolitana, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, afeta ao Poder Executivo. Nem tampouco há que se falar que implicaria no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em violação ao comando contido no art. 14, da LC Federal 101/2000, uma vez que o próprio texto legal delega à Administração a sua regulamentação.

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 Proposição Legislativa apenas visa a assegurar condições de segurança e acesso à informação ao serviço de transporte público coletivo, sem alterar o itinerário dos ônibus, nem mesmo configurando causa de desequilíbrio econômico-financeiro no âmbito do contrato de concessão, de tal sorte que descabida eventual afirmação de ofensa ao princípio da reserva da administração.

Da mesma forma, quanto às exigências contidas no PL a serem discutidas com as comunidades usuárias do referido





JO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

serviço não prevê restrição expressa à deflagração de projeto de lei, por parlamentar local, estabelecendo apenas obrigação de os responsáveis pela execução do serviço público de transporte de passageiros adotarem as medidas visando a prestação de um serviço público de qualidade.

Nessa senda, não há qualquer obrigação ou atribuição dirigida, diretamente, ao Poder Público ou à Administração Municipal, restringindo-se o PL fixar obrigações aos concessionários que refere, atribuindo a fiscalização e imposição de eventuais penalidades, de forma genérica, a órgão a ser estabelecido pelo Poder Executivo.

O exame do conteúdo da propositura legislativa demonstra que se trata de norma de caráter geral e abstrata, a fim de proteger interesses da comunidade local usuária do serviço público de transporte coletivo, que tais exigências poderão ser implementada pelas empresas, respeitadas a conveniência e oportunidade da Administração Pública, sem extrapolar o que já há estabelecido pelo Poder Executivo local a respeito.

A proposta busca concretizar o comando constitucional previsto no inciso IV do parágrafo único do art. 175 da Constituição Federal, manifestado na explícita obrigação de manter o serviço adequado para toda e qualquer atividade estatal que se contenha no rol conceitual de "serviço público" – o que ganha ainda mais relevo em se tratando de serviço de 'transporte coletivo' municipal, que foi considerado pela Carta Constitucional de 1988 como serviço essencial.



DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Precedente no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) sobre matéria análoga ao Projeto de Lei em estudo:

CONSTITUCIONAL. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. FISCALIZAÇÃO GENÉRICA. INEXISTÊNCIA DE INTERFERÊNCIA SUBSTANCIAL NAS ATRIBUIÇÕES DO EXECUTIVO. CONCESSÃO. REGIME CONTRATUAL. INEXISTÊNCIA DE PROVA. Em princípio, a previsão, em lei de iniciativa do legislativo local, quanto a genérico dever de fiscalização, não interfere com a organização do Executivo, nem lhe acarreta ônus de mínima expressão. A criação de deveres exclusivamente quanto a concessionário, sem ligação com o contrato de concessão, afasta qualquer inconstitucionalidade derivada de ingerência na equação econômico-financeira da concessão ou afetar princípio da livre iniciativa, não fosse nada ter a inicial argumentado a respeito, de todo insuficientes hipotéticas interferências nas obrigações da concessionária. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70057521932, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 28-04-2014). Assunto: 1. LEI. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 2. LEI MUNICIPAL. OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE BANHEIROS PARA O PÚBLICO MASCULINO, FEMININO E PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA, DE USO GRATUITO, AOS USUÁRIOS DO POP CENTER - SHOPPING POPULAR. 3. PODERES DO ESTADO. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA. 4. ORIGEM: PELOTAS. Referência legislativa: LM-6026 DE 2013 (PELOTAS) CE-60 INC-II LET-DE DE 1989 CE-62 INC-II INC-III INC-VII DE 1989. Jurisprudência: ADI 70045237005 ADI 70055549117 Referência Legislativa: LM-6026 DE 2013 (PELOTAS) CE-60 INC-II LET-DE DE 1989 CE-62 INC-II INC-III INC-VII DE 1989.

Quanto à matéria de fundo, também não há óbices. Isso porque, no âmbito infraconstitucional, a Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 garante aos usuários serem informados nos pontos de embarque e desembarque, de forma gratuita e acessível, sobre os horários, itinerários, etc., nos exatos termos do que pretende o Projeto de Lei em análise.

CAPÍTULO III

DOS DIREITOS DOS USUÁRIOS



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Art. 14. São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:

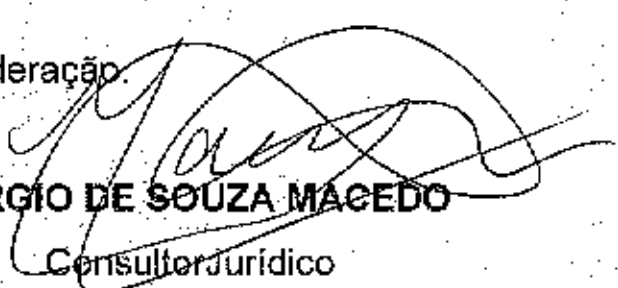
(...)

III - ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais;

Considerando a existência de precedentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Justiça de São Paulo e do Rio Grande do Sul no sentido da constitucionalidade de leis municipais que veiculem matérias análogas, é possível sustentar, no caso, que não há vício de iniciativa, pelos fundamentos acima apresentados.

Diante do exposto, respeitada a natureza **opinativa** do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e **assegurada** a soberania do Plenário, este DAJ **OPINA FAVORAVELMENTE** pela tramitação do PL n.º 1182/2022 no Plenário desta Casa de Leis, após o cumprimento dos procedimentos legais e regimentais.

A superior consideração.


SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435