



CONSULTA/8241/2008/W

INTERESSADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE UNAÍ – MG
At.: Sr. Dalton Geraldo Rodrigues Gonçalves

Município – Poder Executivo – Projeto de lei de autoria de vereador – Questionamento acerca de sua viabilidade – Impossibilidade – A implementação da proposta em questão implicará em novas atribuições a serem desempenhadas por órgão da Administração Municipal – Matéria legislativa cuja proposta é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo – Entendimentos doutrinários e jurisprudência nesse sentido – Considerações relevantes.

Consulta-nos a Prefeitura Municipal de Unaí – MG a respeito de projeto de lei de iniciativa de vereador e que versa sobre “*a normatização de transporte ilegal de passageiros no âmbito do Município, que foi submetido a esta Prefeitura para sanção e promulgação ou veto, a fim de que essa Consultoria emita parecer jurídico para melhor orientação a esta Administração, abordando se a matéria é constitucional ou não*”.

Cumpre esclarecer, inicialmente, que a pretensão legislativa em tela mostra-se louvável, na medida em que busca resolver a questão do transporte ilegal de passageiros comumente realizado por prestadores de serviço que agem de forma clandestina no Município.

Pois bem, nada obstante ser admissível a edição de uma lei municipal voltada à disciplina do tema em questão, temos de lembrar que, em se tratando de matéria legislativa cujo objeto consista na imposição de determinada atribuição a órgão ou entidade da Administração Pública, a iniciativa é privativa do respectivo Chefe do Poder Executivo.

No presente caso concreto, vislumbramos que está presente esse motivo que determina a necessidade de o projeto de lei em tela ser de iniciativa privativa do prefeito deste Município.

Referimo-nos à imposição feita ao Poder Executivo, para que este proceda à regulamentação do disposto no PL nº 27/08, tal como consta de seu art. 3º. Com efeito, esse dispositivo legal prevê de forma clara que:

“Art. 3º A incumbência de fazer cumprir o disposto nesta Lei poderá ficar a cargo da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, inclusive com possibilidade de delegar atribuições a outras unidades administrativas do Município e/ou ainda de celebrar convênios com outras entidades públicas”.

Decorre daí, portanto, o fato de pertencer ao prefeito a legitimidade para apresentar o projeto de lei, *in casu*, não sendo possível sua substituição neste mister por nenhum membro do Poder Legislativo local, sob pena de violação da cláusula pétreia presente no art. 2º da Carta Magna, que estabelece a necessidade de uma existência harmônica e independente entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (este apenas no âmbito da União, Estados e Distrito Federal).

No âmbito da doutrina especializada, encontramos sobre o tema o magistério de Hely Lopes Meirelles, que preleciona:

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e



Boletim de Direito Municipal



Boletim de Direito Administrativo



Boletim de Licitações e Contratos



autárquica, fixação e aumento da remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais" (cf. in *Direito Municipal Brasileiro*, 12^a ed., Malheiros, São Paulo, 2001, pp. 701/702).

Perfilhado a este está o entendimento de Petrônio Braz, que afirma:

"São da iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e indireta, o orçamento municipal anual, plurianual, as diretrizes orçamentárias, a criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e matéria tributária" (cf. in *Direito Municipal na Constituição*, 1^a ed., Livraria de Direito, Leme/SP, 1994, p. 210) (grifos nossos).

Mesmo a jurisprudência segue no sentido de ser privativa do prefeito a iniciativa para deflagrar projetos de leis municipais que impliquem em novas atribuições a serem desempenhados por órgãos ou entidades da respectiva Administração Pública municipal. Apenas a título de exemplo podemos citar o acórdão proferido em sede de ação direta de inconstitucionalidade proposta junto ao **TJSP** contra lei municipal semelhante ao PL nº 27/08, e cuja ementa está reproduzida abaixo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pedido de exclusão formulado pelo Procurador Geral do Estado – Lei editada por Câmara Municipal, por iniciativa de Vereador – Violação do princípio da separação de poderes – Ação procedente. Não pode o Poder Legislativo, a pretexto de fiscalizar, imiscuir-se em área privativa e reservada à função administrativa do Poder Executivo, a quem cabe superintender e executar as atividades administrativas em geral, nelas incluídas as atinentes ao controle da administração, sua operatividade e o desempenho dos órgãos públicos, das autarquias e empresas paraestatais. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 15.370-0 – São Paulo – Sessão do Órgão Especial – Relator: Nigro Conceição - 11.08.99 - V.U.)".

Concluímos, portanto, à vista das razões expendidas acima, que o PL nº 27/08 não poderá prosperar de modo a evoluir para as etapas ulteriores de seu processo de elaboração, visto que se encontra envolto com um vício insanável de inconstitucionalidade formal, consubstanciado na violação da iniciativa privativa do prefeito para apresentá-lo.

Essas são as considerações que nos parecem pertinentes à consulta formulada, sem embargo e demonstrando, desde já, o nosso respeito às eventuais opiniões divergentes que possam existir sobre o tema aqui abordado.

São Paulo, 24 de outubro de 2008.

Elaboração:

(assinado no original)

William Cristiam Ho
OAB/SP 146.576

Aprovação da Consultoria NDJ

(assinado no original)

Cerdônio Quadros
OAB/SP 40.808



PARECER

Nº: 1296/08¹

- PG - Processo legislativo. PL nº 27/2008, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o transporte alternativo de passageiros, mediante o emprego de vans. Necessária observância da legislação municipal vigente sobre transporte de passageiros, do princípio da eficiência, da separação entre os Poderes e da reserva de iniciativa para dispor sobre as atribuições dos órgãos do Poder Executivo. Comentários.

CONSULTA:

A consulta encaminhada pela Câmara solicita análise da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 27/2008, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o transporte alternativo de passageiros, mediante o emprego de vans.

RESPOSTA:

É notória a competência municipal para organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial (CF, art. 30, V). A prestação do referido serviço, no caso de delegação, deve ser precedida de licitação (CF, art. 175), observada ainda a disciplina da Lei nº 8.987/95.

A iniciativa da matéria é comum, em razão de o modelo instituído pela Constituição Federal ser simetricamente aplicável ao Município (CF, art. 29, *caput*, parte final). Em razão da ausência de reserva constitucional em favor do Chefe do Poder Executivo, nada obsta a iniciativa legislativa parlamentar.

Quanto ao aspecto material, registramos que chamado transporte alternativo de passageiros tornou-se realidade em quase todos os Municípios do país, concorrendo com as empresas concessionárias e permissionárias. Sua existência, além de interferir no equilíbrio dos contratos e na estabilidade financeira das empresas prestadoras do serviço, também põe em risco a própria qualidade do serviço e a segurança dos usuários.

¹ Parecer solicitado pelo Sr. Dailton Geraldo Rodrigues Gonçalves, Assessor Executivo de Governo da Prefeitura Municipal de Unaí - MG

A definição do que seja considerado 'legal' ou 'ilegal' depende da edição de norma municipal sobre o transporte desenvolvido dentro do seu território, em especial sobre os critérios de sua exploração (requisitos a serem preenchidos pelo prestador), o respectivo regime (concessão, permissão ou mesmo autorização de serviço público), a autoridade responsável pelos atos de delegação e fiscalização, assim como as correspondentes penalidades.

Ocorre que, a pretexto de legalizar o transporte alternativo de passageiros, não se pode deixar de observar os princípios norteadores da Administração Pública, especialmente aqueles expressos no artigo 37 do Texto Constitucional, entre os quais destacamos o da eficiência.

Resulta, então, o entendimento de que a Administração deve (sempre) imprimir "o justo equilíbrio entre os sacrifícios e os benefícios"² resultantes de sua ação. Dessa feita, a eficiência administrativa (dela fazendo parte o processo legislativo) pode ser entendida como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, tida como a plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, apresentando-se, simultaneamente, como um atributo técnico, uma exigência ética e uma característica jurídica exigível de boa administração.

Embora não revelado na consulta, tudo leva a crer que o Município consultante já tenha legislado sobre o transporte público de passageiros, mediante lei específica. Com efeito, a inclusão de nova modalidade de transporte melhor atende ao referido princípio da eficiência mediante emenda aditiva ao texto legal em vigor, ao invés da edição de lei específica..

É bem provável que a legislação local já disponha sobre as modalidades de infração e respectivas sanções aplicáveis à interposição de recursos administrativos e, sobretudo, à previsão de regulamentação do serviço público de transporte de passageiros. Todos esses elementos sugerem que o regramento seja concentrado em um único diploma normativo, e não como proposto no PL nº 27/2008.

Ademais, registramos que o Projeto em comento não dispõe com a necessária clareza e objetividade sobre os critérios técnicos da modalidade de transporte que pretende legalizar. Ou seja, da leitura de seus dispositivos não se pode concluir que a norma pretende regular o transporte de passageiros por meio de furgões leves (vans), permitindo-se a interpretação de que se regula o serviço de táxi, de lotadas, de vans ou mesmo de ônibus.

Quanto à atribuição de competência prevista no art. 3º do Projeto, registramos ser inadequada a previsão ali contida, que afronta a autonomia entre os Poderes (CF, art. 2º). Isso porque se prevê que "a incumbência de fazer cumprir poderá ficar a cargo da Secretaria Municipal de Serviços

² MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo, em Curso de Direito Administrativo, 12ed., RJ: Forense, 2002, p. 98.



Urbanos, inclusive com a possibilidade de delegar atribuições a outras unidades administrativas do Município /.../” (grifamos).

Ocorre que, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo exercer, com o auxílio de seu Secretariado, a direção superior da administração municipal (CF, art. 84, II), sendo-lhe igualmente reservada a iniciativa de lei que disponha sobre a organização administrativa do Executivo, o que certamente envolve a delegação de competência.

Face ao exposto, embora possível que Vereador proponha lei que institua no Município o transporte de passageiros mediante o emprego de vans, concluímos pela inadequação do PL nº 27/2008, que, pelas razões acima apresentadas, não deve prosperar em sua tramitação legislativa, salvo se modificado via emenda, que o afeiçoe às exigências supramencionadas..

É o parecer, s.m.j.


Júlio César Barbosa Pinheiro
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer.


Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 07 de novembro de 2008.

JCBP\prl
H:\2008\20081296.DOC



PARECER

Nº: 1324/08¹

- PG - Processo legislativo. PL nº 27/2008, de autoria parlamentar, que dispõe sobre o transporte ilegal de passageiros. Emprego da clareza, precisão jurídica e ordem lógica (LC nº 95/98). Observância dos ditames do Código Brasileiro de Trânsito, relativamente aos veículos destinados aos veículos de aluguel. Comentários.

CONSULTA

Cuida-se de aditamento à consulta respondida pelo Parecer CJ/IBAM nº 1296/2008, oportunidade em que se procedeu ao exame da legalidade e constitucionalidade do PL nº 27/2008, referente ao transporte ilegal de passageiros no Município. Informa o Executivo, nesta oportunidade, que o Projeto pretende regular o transporte oneroso de passageiros em veículos particulares, mediante lotação.

RESPOSTA

É notória a competência municipal para organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, campo em que se insere o transporte coletivo de passageiros, cujo caráter é essencial (CF, art. 30, V). No caso de delegação, a prestação do referido serviço deve ser precedida de licitação (CF, art. 175), observada ainda a disciplina da Lei nº 8.987/95².

Quanto à iniciativa, é ela comum, vez que as regras sobre processo legislativo instituídas pela Constituição Federal são simetricamente aplicáveis aos Municípios (CF, art. 29, *caput*, parte final). Nesse particular registramos não haver reserva ao Chefe do Poder Executivo, motivo pelo qual se afigura possível a iniciativa parlamentar. Sobre o tema, reproduzimos já pacificado o entendimento do Supremo Tribunal Federal - STF:

"Processo legislativo dos Estados-Membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas,

¹ Parecer solicitado pelo Sr. Daílton Geraldo Rodrigues, Assessor Executivo de Governo da Prefeitura Municipal de Unaí - MG

² A referida lei dispõe sobre "o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências".



as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.” (ADI 637, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 25-8-04, DJ de 1º-10-04)³

No campo material, o transporte ilegal de passageiros tornou-se realidade em quase todos os Municípios do país, concorrendo com as empresas concessionárias e permissionárias. Sua existência, além de interferir no equilíbrio dos contratos e na estabilidade financeira das empresas prestadoras do serviço público, também põe em risco a própria qualidade do serviço e a segurança dos usuários.

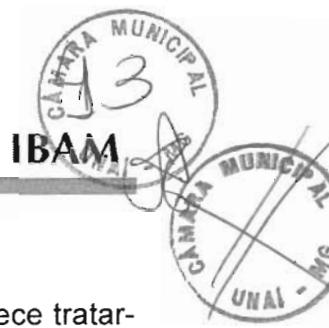
A definição do que seja considerado ‘legal’ ou ‘ilegal’ depende da conformidade ou não do serviço de transporte aos termos da legislação local e nacional, desde que respeitados os limites estabelecidos pela Constituição Federal (CF, art. 30). Com efeito, tem-se que o Projeto de Lei nº 27/2008 não expressa com a necessária clareza, precisão jurídica e objetividade, a modalidade de transporte de passageiros que pretende regular. Tal como está redigido, permite-se a interpretação de que ali se cogita do serviço de transporte de passageiros por meio de ônibus, de táxi, de vans ou mesmo de lotadas.

A esse respeito, averbe-se a incidência da Lei Complementar nº 95/98, que, a pretexto de regular o processo de elaboração, alteração e consolidação das leis, estabelece que “as disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica” (art. 11). Dispõe, ainda, que as alterações da lei devem ser feitas, mediante substituição, no próprio texto (art. 12, III).

Embora não esclarecido na consulta, tudo leva a crer que o Município consultante já tenha legislado sobre o transporte público de passageiros, mediante lei específica. Com efeito, a inclusão de modalidade de transporte ou a alteração de alguma modalidade já existente melhor atende ao princípio da eficiência (CF, art. 37, *caput*)⁴ mediante emenda aditiva ou modificativa (conforme o caso) ao texto legal em vigor, ao invés da edição de lei específica. Essa providência melhor atende, também, o disciplinamento instituído pela referida LC nº 95/98.

³ Disponível para consulta em <http://www.stf.us.br>.

⁴ Do referido princípio resulta, segundo Diogo Figueiredo Moreira Neto, o entendimento de que a Administração deve sempre imprimir “o justo equilíbrio entre os sacrifícios e os benefícios” resultantes de sua ação. Dessa feita, a eficiência administrativa, dela fazendo parte o processo legislativo, pode ser entendida como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, tida como a plena satisfação dos interesses da sociedade. Apresenta-se esse princípio, simultaneamente, como um atributo técnico, uma exigência ética e uma característica jurídica exigível de boa administração (em *Curso de Direito Administrativo*, 12ed., RJ: Forense, 2002, p. 98).



Em que pese todo esse claro normativo, a consulta esclarece tratar-se, na verdade, do serviço de transporte de passageiros prestado mediante contrato privado, mais comumente conhecido como 'lotada', que se distingue da 'carona' justamente pela vantajosidade econômica. A esse respeito, registramos o que dispõe o Código Brasileiro de Trânsito (Lei nº 9.503/98):

"Art. 107. Os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros, deverão satisfazer, além das exigências previstas neste Código, às condições técnicas e aos requisitos de segurança, higiene e conforto estabelecidos pelo poder competente para autorizar, permitir ou conceder a exploração dessa atividade" (g.n.).

Portanto, somente podem prestar o serviço de transporte de aluguel os veículos taxativamente elencados na legislação municipal, sendo indevidas (e ilegais) quaisquer outras modalidades. Conseqüência disso é que a legislação municipal não precisa enunciar quais as modalidades de transporte que considera irregular, mas apenas aquelas que considera pertinentes, regulares, consoante seus interesses.

No mais, ponderamos ser de difícil caracterização o contrato de transporte mediante lotação, vez que os próprios passageiros que dela se beneficiam dissimulam a relação contratual, fazendo-a passar por mera 'carona'. Isso porque a carona revela-se uma boa prática, que desafoga o trânsito das cidades, beneficia o meio ambiente e até mesmo assegura a ordem pública, mercê das recentes restrições impostas pela legislação de trânsito (lei seca)⁵.

Noutro giro, é inconstitucional a atribuição de competência prevista no artigo 3º do Projeto, que afronta a autonomia entre os Poderes (CF, art. 2º). Não é dado ao Poder Legislativo estabelecer que a incumbência de fazer cumprir a lei "poderá ficar a cargo da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, inclusive com a possibilidade de delegar atribuições a outras unidades administrativas do Município /.../" (grifamos).

Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo exercer, com o auxílio de seu Secretariado, a direção superior da administração municipal (CF, art. 84, II), sendo-lhe igualmente reservada a iniciativa de lei que disponha sobre a organização administrativa do Executivo, o que certamente envolve a delegação de competência. Vale registrar o posicionamento do STF:

"A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição — e nele somente —, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que

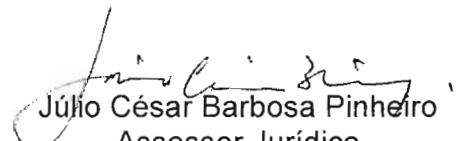
⁵ Lei nº 11.705/2008, disponível para consulta em <http://www.presidencia.gov.br>.



esta somente se legitima — considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa — se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa" (g.n.; MS 22.690, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17-4-97, DJ de 7-12-06).⁶

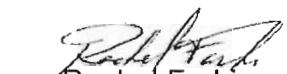
Face ao exposto, embora possível que Vereador proponha lei que disponha sobre o transporte público municipal, concluímos pela inadequação do PL nº 27/2008, que, pelas razões acima, não deve prosperar em sua tramitação legislativa. Afigura-se desnecessária a edição de lei para tornar ilegal determinada modalidade de transporte de passageiros que não esteja prevista na lei municipal que disciplina o tema e inclusive se apresenta contrária à lei nacional (Código Nacional de Trânsito), sendo certo que são ilegais todas as modalidades não previstas em lei ou que funcionem em desconformidade com as condições por ela instituídas.

É o parecer, s.m.j.



Júlio César Barbosa Pinheiro
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer.



Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 12 de novembro de 2008.

JCBP\prl
H:\2008\20081324.DOC

⁶ Disponível para consulta em <http://www.stf.jus.br>.