



Número do Processo: 57/19.

Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA PREFERENCIALIDADE DE TODOS OS ASSENTOS NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO. INOBSERVÂNCIA DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de autoria do Vereador Wederson Lopes, que dispõe sobre a obrigatoriedade da preferencialidade de todos os assentos nos veículos de Transporte Coletivo Urbano.

Segundo a justificativa, o projeto de lei “visa garantir o acesso prioritário em todos os assentos dos veículos utilizados no serviço público de transporte coletivo do Município de Anápolis aos idosos, gestantes, lactantes, pessoas acompanhadas por criança de colo e pessoas com deficiência, com limitação temporária de locomoção ou mobilidade reduzida, nesta condição incluídas as obesas que apresentem dificuldade de locomoção, na tentativa de corrigir o desrespeito constante que ocorre no interior dos veículos de transporte público”.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

O processo legislativo, segundo Pedro Lenza (Direito Constitucional Esquematizado, 21. ed., 2017, p. 613), “consiste nas regras procedimentais, constitucionalmente previstas, para a elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observadas pelos ‘atores’ envolvidos no processo”. O mesmo doutrinador o divide em 3 fases, quais sejam: iniciativa, constitutiva e complementar.

O que nos importa é a primeira delas. Existe, em nosso ordenamento jurídico, algumas hipóteses, como a geral, em que a Carta Magna atribui competência para iniciar o processo legislativo a uma gama de pessoas e órgãos (art. 61); e também a privativa, que é aquela em que somente determinada autoridade, de forma exclusiva, pode deflagrá-lo.



Percebemos que a presente proposta cria obrigações para o Poder Executivo municipal e se imiscui em matéria de sua competência exclusiva, pois torna preferenciais todos os assentos dos veículos de transporte coletivo de Anápolis. Nesse ponto, a Lei Orgânica do Município de Anápolis preceitua o seguinte:

Art. 54. Compete **privativamente ao Prefeito a iniciativa** dos projetos de lei que disponha sobre:

(...)

IV - **organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços e pessoal da administração;**

V - **criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.** (grifou-se)

Do mesmo modo, a Constituição do Estado de Goiás estipula, em seu art. 77, V, que compete privativamente ao Prefeito dispor sobre a estruturação, atribuição e funcionamento dos órgãos da administração municipal.

No ano de 2017, o Tribunal de Justiça de São Paulo teve a oportunidade de se debruçar sobre uma Ação Direta de Inconstitucionalidade que atacava uma lei municipal bastante semelhante ao Projeto que aqui é discutido, cujo processo legislativo foi deflagrado pela Câmara dos Vereadores, mas, que, segundo os Desembargadores, deveria ter sido iniciado pelo Prefeito. A ementa do julgamento segue abaixo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 11.412/2016 do Município de Sorocaba – **Dispõe sobre a destinação preferencial de todos os assentos dos veículos de transporte coletivo urbano e dá outras providências – Inconstitucionalidade, por criar obrigações e se imiscuir em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Vício de iniciativa.** Desrespeito aos artigos 5º, caput, 47, incisos II, XIV, XVIII e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente. (TJ-SP – ADI: 22016570320168260000 SP 2201657-03.2016.8.26.0000, Relator: Borelli Thomaz, Data de Julgamento: 15/03/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 17/03/2017) (grifou-se)

Sendo assim, a Câmara dos Vereadores não possui competência para apresentar proposição versando sobre o assunto, pois, caso o fizesse, incorreria no chamado vício de inconstitucionalidade formal subjetiva. Isso, pois, violaria o princípio da



separação de Poderes (art. 2º da Carta Magna), já que, como explicado, a competência para iniciar processo legislativo versando sobre o assunto pertence ao Executivo.

3 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, tendo em vista que não foram observados os preceitos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município de Anápolis, além da jurisprudência pátria, o Relator que abaixo subscreve opina **DESFAVORAVELMENTE** à regular tramitação da proposta aqui discutida.

É o parecer.

Anápolis, 15 de agosto de 2019.

Vereador Jean Carlos
PTB



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

Registro: 2017.0000172503

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2201657-03.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE SOROCABA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA, ELCIO TRUJILLO, ADEMIR BENEDITO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ARANTES THEODORO E TRISTÃO RIBEIRO.

São Paulo, 15 de março de 2017

BORELLI THOMAZ
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VOTO-O.E. Nº 24.735

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 2201657-03.2016.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 11.412/2016 do Município de Sorocaba -Dispõe sobre a destinação preferencial de todos os assentos dos veículos de transporte coletivo urbano e dá outras providências-. Inconstitucionalidade, por criar obrigações e se imiscuir em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Vício de iniciativa. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 47, incisos II, XIV, XVIII e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente.

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Sorocaba para declaração de inconstitucionalidade da Lei 11.412, de 12 de setembro de 2016, que dispõe sobre a destinação preferencial de todos os assentos dos veículos de transporte coletivo urbano e dá outras providências.

Aduz vir de descabida iniciativa parlamentar, pois, em síntese, ao modificar o sistema de transporte coletivo vigente, prevendo obrigação de destinar todos os assentos instalados nos veículos do sistema, contraria clara regra de iniciativa do processo legislativo. Denuncia, pois, afronta ao princípio da separação dos poderes, por descabida disposição sobre matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, a resultar em inconstitucionalidade por vício de iniciativa, também por criar despesas sem indicar as respectivas receitas para lhe fazer frente.

Deferida a liminar (págs. 99), a D. Procuradoria Geral do Estado não manifestou interesse na defesa do ato impugnado, por tratar-se de matéria exclusivamente local (págs. 109/110).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

O Presidente da Câmara Municipal apresentou informações (págs. 114/129), após o que a D. Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (págs. 139/147).

É o relatório.

Antes do mais, observo não haver dúvida sobre reger-se o Município com autonomia, por Lei Orgânica, mas sempre atendidos os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, por assim ser determinado por normas de conteúdo cogente (art. 29, CRFB; art. 144, CE¹).

Isso realçado, a Lei nº 11.412, de 12 de setembro de 2016, do Município de Sorocaba, assim dispõe:

Art. 1º. Ficam destinados ao uso preferencial de idosos, gestantes, lactantes, obesos, pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, com limitação temporária de locomoção ou acompanhadas por crianças de colo todos os assentos instalados nos veículos do sistema de transporte coletivo urbano no Município de Sorocaba.

§1º – Na ausência de usuários preferenciais indicados no **caput** deste artigo, os assentos serão livres para utilização dos demais usuários.

§2º – O uso preferencial de que trata o **caput** deste artigo se aplica a todos os modais do município sob o regime de permissão ou concessão.

Art. 2º. Os permissionários e concessionários do serviço público de transporte coletivo urbano deverão afixar avisos no interior dos veículos, em número suficiente e em local de fácil visualização para os passageiros.

Art. 3º. Os permissionários e concessionários dos serviços de transporte público coletivo terão um prazo de 90 (noventa) dias para se adequarem ao que disciplina a presente lei.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se expressamente a Lei nº 5.067, de 07 de março de 1996.

¹ CRFB, Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

CE, 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.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

A lei vem de iniciativa parlamentar, com veto total pelo Prefeito de Sorocaba, veto, no entanto, rejeitado pela Câmara Municipal.

Ainda que se queira entrever como boa a intenção parlamentar, tal como ampliar o número de assentos preferenciais no sistema de transporte coletivo naquele município, simples lance no referido diploma traz constatação de equívoco nessa iniciativa, pois a matéria é de exclusiva competência do Chefe do Executivo e afronta preceitos da Constituição Estadual, a revelar descabida ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo, que desagua em ser inconstitucional a Lei 11.412, de 12 de setembro de 2016, do Município de Sorocaba.

Em verdade, a lei impugnada impõe obrigação à Administração, aos concessionários e permissionários do transporte coletivo de dar destinação preferencial a todos os assentos oferecidos no sistema, mas essa situação fere princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, pois evidente o chamado vício de iniciativa, por não ser possível dispor sobre atos de gestão e organização da Administração por lei de iniciativa parlamentar, sob risco, aqui concreto, de se romper o princípio da separação e harmonia entre os Poderes².

Sobre assim ser, é lição de Hely Lopes Meirelles: *leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua*

² CE, Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental³ (sem grifos no original).

Não se deslembre, ainda, competir privativamente ao Chefe do Poder Executivo, com auxílio dos Secretários, exercer a direção superior da Administração, além de ser ato da exclusiva alçada dele praticar atos de administração e dispor sobre organização e funcionamento da administração (art. 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a' da Constituição Estadual).

Demais disso, é expressa a ordem contida no inciso XVIII do mencionado artigo 47 da Carta Bandeirante sobre competir privativamente ao Chefe do Executivo enviar à Assembléia Legislativa projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos.

Nesse sentido, colho precedente neste C. Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.115, de 23 de dezembro de 2015, do Município de Mauá, que dispõe sobre 'a implantação de aparelhos de radiofrequência dps 2000 ou similares, dispositivo sonoro de embarque para deficientes visuais, em transportes coletivos do sistema de transporte municipal de passageiros' - Serviço público delegado mediante concessão ou permissão, incumbindo ao Poder Executivo a sua fiscalização e regulamentação - Ato típico de administração, cujo exercício e controle cabe ao Prefeito - Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes - Usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local - Diploma normativo, ademais, passível de interferir no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão - Criação de despesas não previstas no orçamento - Afronta aos artigos 5º, 25, 47, incisos II e XIV, 119, e

³ Direito Municipal Brasileiro, 5ª Edição RT, 1985, pág. 446.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

144, todos da Constituição Estadual - Inconstitucionalidade declarada - Ação procedente.

(ADI 2068967-10.2016, rel. Des. RENATO SARTORELLI, j. 03.08.2016).

Por fim, trata-se de lei divorciada do princípio da razoabilidade, ao reservar a totalidade dos assentos para uso preferencial no transporte coletivo, como salientou o D. Procurador de Justiça (pág. 147), além de se cuidar de lei verdadeiramente inócula, pois seu comando impositivo não vai além de se determinar reserve de assentos , sem previsão de qualquer sanção por eventual descumprimento.

Concluo, pois, por violação dos artigos 5º, **caput**, 47, incisos II, XIV, XVIII e XIX, alínea 'a', 144 e 176 inciso I da Constituição Estadual, a resultar em ser inconstitucional a Lei 11.412, de 12 de setembro de 2016, do Município de Sorocaba, confirmado o efeito liminar concedido quando da recepção da petição inicial.

Pelo meu voto, **JULGO PROCEDENTE** esta ação.

BORELLI THOMAZ

Relator



• Fazendo um resumo que o projeto traz momentaneamente de dar preferencialidade aos assentos nos transportes coletivos às pessoas que já são beneficiárias deste direito.

• Esta comissão se manifesta favorável ao Projeto.

Ano, 22 de agosto de 2019

Alísson Rosa



Encaminha-se à Comissão de Urbanismo
Transporte, Obras, Serviços e Meio Ambiente

Em 22/08/19
180110
Presidente