



Câmara Municipal de Ilha Comprida
- Estância Balneária –
Procuradoria Jurídica

PARECER JURÍDICO N.º 031/2022 de 25 de Março de 2022

INTERESSADA: Câmara Municipal de Ilha Comprida (SP) - CMIC

ORGÃO SOLICITANTE: Comissão Constituição, Justiça e Redação

PROCESSO LEGISLATIVO : n.º 031/2022 - de 15/02/2022

ASSUNTO: Obrigatoriedade de Monitores no Transporte Escolar

EMENTA: Direito Administrativo. Obrigatoriedade. Monitores no Transporte Escolar Municipal. Análise (i)legalidade. (in)constitucionalidade. Possibilidade. Iniciativa.

CMIC/ Presidência da Comissão Constituição, Justiça e Redação.

Excelentíssimo Vereador Presidente Emerson Gryllo

I - RELATÓRIO

Trata o presente expediente de solicitação proveniente do Presidente da Comissão Constituição, Justiça e Redação, para emissão de parecer opinativo através da análise jurídica desta Procuradoria Jurídica (CMIC/PRJ) acerca do Projeto de Lei.º 031/2022 de autoria do vereador Rogério Revitti, que dispõe a ementa nos seguintes termos:

“DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE MONITORES NO TRANSPORTE ESCOLAR NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE ILHA COMPRIDA”.

Extrai-se, da justificativa do projeto de ato normativo primário, o seguinte, às fls. 2 :

“JUSTIFICATIVA

Este projeto de lei visa garantir para as crianças que utilizam o transporte escolar de Ilha Comprida maior segurança e conforto.



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária –

Procuradoria Jurídica

A falta de monitores no transporte escolar é alvo de muitas reclamações. A necessidade é tão relevante, que o próprio Ministério Público Estadual e a Polícia Militar, já acionaram o município de Ilha Comprida, sobre tal necessidade. Inclusive o presente projeto já foi apresentado na Câmara Municipal de Ilha Comprida e em anexo segue o parecer jurídico favorável a este. Nesta última segunda feira, dia 14 de fevereiro, recebemos em nosso gabinete um vídeo que mostra vários absurdos que ocorrem quando as crianças não são monitoradas:

- 1. Crianças brigando em pé nos ônibus, com risco de vida;*
- 2. Crianças sem máscara contra Covid;*
- 3. O fato de não haver um responsável que prestasse assistência enquanto o motorista dirigia tirando assim a atenção do mesmo;*
- 4. Sem falar ainda que nenhuma criança utilizava cinto de segurança.*

Por estes motivos se faz necessária a regulamentação da utilização de monitores em todos os ônibus escolares de Ilha Comprida. Isso se torna importante, haja vista, que a linhas escolares são mistas, com alunos de todas as idades.

Portanto, o projeto em tela é de relevante cunho social, legal e de grande eficiência para a população, portanto, solicito aos nobres pares que após apreciar a matéria, emprestem seu apoio e voto. Plenário dos Emancipadores, em 15 de fevereiro de 2022.”

Por sua vez, o texto original proposto pelo parlamentar supracitado é:

PROJETO DE LEI Nº 031/2022



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária –
Procuradoria Jurídica

Autor: Vereador Rogério Lopes Revitti

“DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE MONITORES NO TRANSPORTE ESCOLAR NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE ILHA COMPRIDA”.

O Prefeito Municipal de Ilha Comprida, Estado de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica, FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte lei:

Art. 1º - Torna-se obrigatório a presença de monitores no transporte escolar do Município de Ilha Comprida.

§ 1º – O monitor deverá ter idade superior a 18 (dezoito) anos e possuir certificado de conclusão de curso específico de monitor escolar.

§ 2º - Caberá ao monitor zelar pela segurança e conforto das crianças no interior de cada veículo escolar.

Art. 2º - O não cumprimento desta Lei acarretará a abertura de processo administrativo para verificar eventual responsabilização.

Art. 3º - As despesas decorrentes da execução da presente Lei ocorrerão por conta das verbas consignadas no orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 4º - O Poder Executivo terá o prazo improrrogável de 60 (sessenta) dias para cumprir integralmente esta lei.

Art. 5º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário dos Emancipadores, 15 de fevereiro de 2022.

Para emissão do parecer opinativo técnico jurídico foram instruídos os seguintes documentos:

- a) Justificativa, às fls. 1 e 2;



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária –
Procuradoria Jurídica

- b) Projeto de Lei nº 031/2022, às fls. 3;
- c) Parecer Jurídico nº 36/2019; às fls. 4 até 9;
- d) Razões de Veto integral, às fls. 10/11;
- e) Parecer Jurídico Procuradoria do Executivo, às fls. 12 até 13.
- f) Contrato nº 032/2021 e nº 107/2019.

É o relatório. Passa-se ao opinativo técnico jurídico.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Consideração Preliminar

A Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) tem competência para analisar aspectos jurídico-formais dos projetos de atos normativos municipais. Como cediço, as manifestações exaradas pela PRJ são afastadas de qualquer cunho ideológico, sendo a manifestação sobre o mérito das propostas legislativas privativa dos parlamentares ilha-compridenses, em debate a ser travado na arena da política.

Em que pese a manifestação da Procuradoria Jurídica nesta oportunidade, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta poderá entender de forma dissonante sobre o assunto ora tratado.

Cumprе esclarecer, também, que toda verificação desta Procuradoria Jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública. Portanto, tornam-se as informações como técnicas, dotadas de verossimilhanças, pois não possui a Procuradoria Jurídica o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados.



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária –
Procuradoria Jurídica

Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa e do disposto no enunciado n.º 7 do manual de boas práticas consultivas da Advocacia –Geral da União – AGU, in verbis: “*O órgão consultivo não deve emitir manifestação conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade*”.

III - ANÁLISE DO PROJETO DE LEI EM EPÍGRAFE

3.1 Da Competência (iniciativa):

Iniciaremos nossa análise verificando a legitimidade ativa do parlamentar para propositura do referido Projeto de Lei .

Antes de iniciarmos, insta salientar que Projeto de Lei semelhante tramitou nesta Casa, trata-se do PL Nº 031/2019, com parecer favorável pela ex Procuradora Legislativa, aprovado em Plenário dia 14/05/2019, e vetado integralmente pelo Executivo Municipal por vício de iniciativa formal, veto mantido pelo Soberano Plenário.

Com base nos princípios da supremacia da Constituição e da rigidez constitucional, cabe o controle de constitucionalidade dos atos normativos. Em outras palavras, a lei que afrontar norma constitucional será nula, e não poderá produzir efeitos em regra. Essa ideia pode ser reproduzida no tocante à Lei Orgânica do Município de Ilha Comprida (LOMIC), que, embora não seja, conforme a doutrina majoritária, manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente, é dotada de ascendência hierárquica sobre as demais leis ilha-compridenses.

A inconstitucionalidade pode ser determinada por incompatibilidade material (nomostática) ou formal (nomodinâmica). A inconstitucionalidade formal é caracterizada pelo descumprimento de regras atinentes ao processo legislativo. Apresenta, conforme posicionamento doutrinário sólido, três subespécies: por vício de iniciativa, objetiva e orgânica. Por outro lado, a inconstitucionalidade material é revelada



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária -

Procuradoria Jurídica

quando a disposição legal viola o conteúdo de previsão da Lei Maior (ou, no caso desta Municipalidade, da LOMIC também), tendo verdadeiro caráter subsidiário (possibilidade de lei formalmente válida e materialmente nula).

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a conceder autonomia para os municípios no Brasil. Consequentemente, previu competência legislativa para os entes políticos municipais, que, conforme o seu artigo 30, podem legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II).

Hely Lopes Meirelles conceitua COMPETÊNCIA da seguinte forma:

Por ser elemento vinculado de todo ato administrativo, sempre que um agente praticar um ato sem a devida competência, ou quando ultrapassar os limites por ela delimitados, esse será inválido “por lhe faltar elemento básico de sua perfeição, qual seja, o poder jurídico para manifestar a vontade da Administração” (MEIRELLES, 2004, p. 149).

De autoria parlamentar do nobre edil Rogério Revitti, o Projeto de Lei n° 031/2022, dispondo sobre “*obrigatoriedade de monitores no transporte escolar no âmbito do município de Ilha Comprida*”, assunto que envolve objetos diversos: transporte, criação de cargos e organização administrativa.

De acordo com a Lei Orgânica Municipal de Ilha Comprida (SP), na Seção VI, da Competência em seu Artigo 53, inciso IV,

“Compete privativamente ao Prefeito, dentre outros, a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

- I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou indireta;*
- II- (...)*



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária –
Procuradoria Jurídica

III- (...)

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

V- (...);

O dispositivo municipal acima, atende o Princípio da Simetria Constitucional sendo inclusive verticalmente compatível com a Constituição Federal de 1988 e com a Constituição do Estado de São Paulo, especialmente com os seus arts. 5.º, 47, II e XIV, e 144, os quais dispõem o seguinte:

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

Art. 47 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

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.”

Em casos semelhantes, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem afastado a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, destacando-se:



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária –

Procuradoria Jurídica

“Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito” (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate).

Nesse sentido, apenas para elucidar, seguindo o Princípio da Simetria, é pertinente apresentar o art. 61, §1º, da Constituição Federal estabelece um rol no qual a iniciativa privativa dos projetos de lei que vierem a tratar das matérias elencadas no dispositivo cabe ao Presidente da República, nos seguintes termos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 10 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;



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária -
Procuradoria Jurídica

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Essa disposição constitucional constante do art. 61, §1º, representa uma exceção à regra geral, que é a da iniciativa concorrente, ampla e geral, por parte dos legitimados a iniciar o processo legislativo, relacionados no art. 61, caput, da Lei Maior.

Dessa forma, projeto de lei de iniciativa parlamentar que trate de algum assunto mencionado no citado art. 61, §1º, da Carta Magna, será considerado inconstitucional, de plano, sob o ângulo formal, por conter vício de iniciativa.

Tal vício não pode ser sanado sequer pela sanção presidencial posterior, eivando de nulidade o diploma legal assim produzido, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

A violação à regra constitucional da iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes. Assim, quando um membro do



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária -

Procuradoria Jurídica

Congresso Nacional apresenta projeto de lei contrário ao disposto no art. 61, §1º, da Constituição, está, na verdade, tentando usurpar competência deferida privativamente ao Chefe do Poder Executivo pela Carta Magna. Nesse sentido, a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação.

Embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a Constituição não menciona que a iniciativa privativa do Presidente da República restringe-se às leis impositivas. Dessa forma, qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1º, da Constituição, como os projetos autorizativos, é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo¹.

Nessa primeira análise, poderíamos de plano encerrar a análise jurídica e apontar vício formal de iniciativa já que o PL Nº 031/2022 decorre de projeto apresentado por parlamentar, o que, implica em usurpação da competência privativa do chefe do Poder Executivo para a iniciativa dos atos normativos que tratam do funcionamento de órgãos e serviços públicos.

Entretanto, em busca do bom debate, analisaremos a possibilidade, da iniciativa parlamentar, sem ferir a legalidade e/ou constitucionalidade das normas.

A legislação pátria tem admitido que sejam apresentadas proposições de Projetos de Leis por parlamentar mesmo quando a iniciativa é privativa do chefe do Executivo, não afrontando dessa forma o Princípio da Interdependência e Separação dos Poderes.

¹ file:///C:/Users/Admin/Downloads/inconstitucionalidade_projetos_fernandes.pdf



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária –
Procuradoria Jurídica

Para reforçar a discussão, apresento o tema nº 917, do Supremo Tribunal Federal (STF), o qual conta com a seguinte tese:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, 8 1º, Ily'a”, "c" e "e", da Constituição Federal)

Para se chegar a esta tese, fora apreciado um *leading case*² no bojo de recurso extraordinário com o Agravo nº 878.911/RJ, em que se discutiu, à luz dos arts. 24, XV; 30, I e II; 74, XV; e 227 da Constituição Federal, a competência para a iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

Dessa forma, resta pacificado que a propositura em comento, de teor muito semelhante à lei carioca considerada constitucional pelo STF, é igualmente constitucional, não havendo qualquer vício de injuridicidade que a macule.

Ipsa facto, não é outro o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por meio de seu Órgão Especial, ao se debruçar sobre idênticas normas, verbo ad verbum (grifamos)³:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE —Lei nº 2.724, de 03 de setembro de 2019, do Município de Itapecerica da Serra, que dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de câmeras de

² criador de precedente com força cogente a casos semelhantes e futuros.

³ <http://antigo.camara-arq.sp.gov.br/Siave/arquivo?Id=243309>



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária -
Procuradoria Jurídica

monitoramento e segurança nas dependências das escolas públicas municipais.

1) Violação ao princípio da Separação de Poderes. Inocorrência.

Norma que se restringe a cuidar de diretrizes gerais de política de segurança pública nas escolas, assegurando condições de segurança aos alunos da rede municipal de ensino. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo.

Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual, bem como não impõe atribuições a órgãos públicos, interferência na Administração do Município, ou fixação de prazos, e, portanto não viola O princípio da Reserva da Administração previsto no (art. 47, incisos II, XIV, XIX). 2) Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. De rigor a declaração de constitucionalidade da Lei nº 2.724, de 03 de setembro de 2019, do Município de Itapeverica da Serra. Ação direta julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2228006- 382019.8.26.0000: Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial: Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/03/2020; Data de Registro: 13/03/2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — Pretensão que envolve a Lei nº 1.454, de 17 de maio de 2019, que "dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas e adjacências, existentes no município de Lindóia" — Matéria que não se encontra especificamente no rol de competência privativa do Poder Executivo — Teor da norma contestada que não ingressa na estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública e nem no



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária -

Procuradoria Jurídica

regime jurídico dos servidores — Ausência de interferência na gestão administrativa — Inviabilidade de reconhecimento de inconstitucionalidade por alegada falta de indicação de fonte de custeio ou em razão de a norma criar novas despesas, porquanto, além de não versar sobre assunto de competência exclusiva, eventual gasto apenas impediria a aplicação no mesmo exercício financeiro - Tema de repercussão geral estabelecido pelo E. STF (Tema 917) em recurso cujo julgamento se consignou a inexistência de inconstitucionalidade por não estar configurado vício de iniciativa e violação à separação de poderes em lei sobre o exato mesmo assunto de instalação de câmeras em escolas públicas municipais e cercanias — Segurança de usuários de serviços públicos e servidores que já integram as obrigações dos administradores públicos — Proteção integral de crianças e adolescentes que é direito fundamental de segunda geração, impondo prestação positiva de todos os entes políticos — Precedente deste C. Órgão Especial — Inconstitucionalidade não configurada — Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2231687-16.2019.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/03/2020; Data de Registro: 05/03/2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — Lei n. 14.127, de 21 de fevereiro de 2018, do Município de Ribeirão Preto — Legislação que dispõe sobre a instalação de sistema de segurança baseado em monitoramento por meio de câmeras de vídeo nas escolas municipais, unidades de saúde, secretarias e demais órgãos do Município — Tema 917 de Repercussão Geral — Similitude fática e de ratio decidendi com o precedente emanado do E. STF — Inexistência de vício de iniciativa — Ação julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2115514-40.2018.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária -
Procuradoria Jurídica

*Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A;
Data do Julgamento: 17/10/2018; Data de Registro: 19/10/2018)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE —Lei nº 12.953, de 09 de maio de 2.018, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas, creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro das salas de aula — Ofensas à intimidade e à privacidade não configuradas — Monitoramento e armazenamento das imagens para consulta, se necessário, diante de caso específico, que não ofende a intimidade de alunos ou professores — Salas de aula que constituem espaço público, onde é desenvolvida atividade pública, que deve guardar respeito ao ordenamento jurídico, onde os que lá se encontram devem ter a mesma conduta, com ou sem monitoramento — Fator inibidor do aprendizado não verificado - Os direitos e garantias fundamentais podem ser relativizados, diante da necessidade de fiscalização e garantia da segurança envolvendo uma atividade pública de tamanha relevância - Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2113734- 652018.8.26.0000: Relator (a): Salles Rossi; Orgão Julgador: Órgão Especial: Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/09/2018; Data de Registro: 26/09/2018)

Na esfera municipal, precisamos considerar ainda, o dispositivo legal expresso na Lei Orgânica municipal, seguindo a inteligência do Capítulo II - Da Competência do Município em seu Artigo 5º

“Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu interesse local e ao bem-estar da sua população cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...);

XVIII- suplementar a legislação Estadual e Federal no que couber;



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária –
Procuradoria Jurídica

Finalizando, mas não esgotando o tema, diante de todo o exposto nesse tópico, percebemos que no caso em tela, é perfeitamente possível proposições de projeto de lei por iniciativa parlamentar.

3.2 Da análise do Objeto:

A ementa do referido projeto de lei dispõe sobre a ***“obrigatoriedade de monitores no transporte escolar no âmbito do município de Ilha Comprida”***.

Em sua justificativa o nobre parlamentar apresenta que ***“este projeto de lei visa garantir para as crianças que utilizam o transporte escolar de Ilha Comprida maior segurança e conforto”***, entretanto não expressou se o referido projeto atingiria a esfera pública e/ou privada, apenas relatou no artigo 1º do referido projeto de lei que ***“Torna-se obrigatório a presença de monitores no transporte escolar do Município de Ilha Comprida”***. Seguindo esse entendimento, consideremos que o referido projeto de lei poderá atingir tanto a administração pública municipal como o particular.

Precisamos sempre atentarmos ao texto literal das proposições apresentadas que nos é oferecido para análise, principalmente em relação ao “objeto”, pois através dessa análise poderemos constatar a i(legalidade) e in(constitucionalidade) do PL, já que não deve existir “letra morta” ou sem significado plausível no seu texto, pois nasceria uma lei comprometida sem valor jurídico.

Seguindo nessa esteira, analisaremos o objeto do referido PL Nº 031/2022 de forma esmiuçada, para tentar suprir dúvidas e aguçar ainda mais o debate na arena legislativa.

3.2.1 Da obrigatoriedade:

Quando o autor do PL, dispõe na ementa do PL como sendo de forma “obrigatória” impondo ao Poder Público um comando direto, sem margem



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária -

Procuradoria Jurídica

discricionária, o nobre parlamentar invade diretamente a organização administrativa do executivo, praticando um comando inconstitucional, apesar de estar exercendo seu papel constitucional de fiscalizar e zelar pela segurança das crianças e adolescentes usuários do transporte escolar municipal. Mas, como atualmente o serviço de transporte escolar (ônibus) é prestado por empresas terceirizadas, através de contratos firmados com o Executivo, tal obrigatoriedade por ora não afeta o órgão municipal.

3.2.2 Do Trânsito e Transporte:

Pacificada pela doutrina e jurisprudência pátria, não invade a competência privativa da União (art. 22, XI, CF 1988) os Estados e Municípios que legislam sobre o tema trânsito e transporte, como já apontou a ex Procuradora Jurídica desta Casa em seu parecer sobre o PL nº 036/2019.

Por tratar-se de tema de interesse local, aplica-se o comando do artigo 30 da Constituição Federal de 1988, onde determina que “compete ao Município - I - legislar sobre assuntos de interesse local”.

Seguindo nessa esteira, em relação ao objeto “Trânsito e Transporte”, entendo que PL Nº 031/2022 não viola preceitos legais e constitucionais, não invadindo dessa forma a competência legislativa privativa da União.

3.2.3 Da criação de cargo de monitor e da organização administrativa:

O Projeto de Lei nº 031/2022 dispõe sobre “*a obrigatoriedade de monitores no transporte escolar no âmbito do município de Ilha Comprida*”, visando atender a demanda no transporte escolar municipal.

Entretanto, não será criado cargos para a execução do referido PL nº 031/2022, pois, conforme Extrato de Contrato – 1º Termo de Aditamento ao Contrato nº 107/2019 e Extrato de Contrato – 1º Termo de Aditamento ao Contrato nº 032/2021, ambos



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária –

Procuradoria Jurídica

assinados em 01/12/2021, com as empresas contratadas prestadoras de serviço de transporte escolar, essa “obrigatoriedade” já consta em cláusulas contratuais firmadas com o Município (Contrato nº 032/21, cláusula 1.1. e Contrato nº 107/2019 cláusula 1.1.), ambos em vigor. Vejamos trecho dos contratos *ipsis litteris*:

CONTRATO Nº 032/2021

O **MUNICÍPIO DE ILHA COMPRIDA**, Entidade Pública, inscrita no CNPJ/MF no 64.037.872/0001-07, sediada na Av. Beira Mar, no 11.000, Balneário Meu Recanto, neste Município de Ilha Comprida, Estado de São Paulo, representada, neste ato, pelo Prefeito Municipal, o Senhor **GERALDINO BARBOSA DE OLIVEIRA JUNIOR**, portador do RG nº 23.735.754-9 e CPF nº 132.531.658-09, no uso das suas atribuições, doravante designado **CONTRATANTE**, e, de outro, a empresa **VIAÇÃO RAINHA DO VALE LTDA**, com endereço Alameda Petropen, nº 45 – Bairro Conchal no município de Pariquera – Açu/SP – CEP. 11.930-000, inscrita no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda sob o n.º 08.098.732/0001-78, por seu representante legal **LEANDRO FLAVIO VOLPINI**, portador do RG nº 48.189.042-7 SSP/SP e CPF nº 410.421.058/71, por seu representante legal abaixo nomeado, doravante designada simplesmente **CONTRATADA**, tendo em vista o constante e decidido no Processo Administrativo n.º 053/2021, doravante referido simplesmente como **PROCESSO**, resolvem celebrar o presente contrato, nos termos das disposições a seguir discriminadas:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1.1. O objeto deste contrato, oriundo do Pregão Presencial nº 018/2021, é contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transportes escolar, **sendo ônibus com monitor**, destinados aos alunos da rede municipal de ensino do Município de Ilha



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária –
Procuradoria Jurídica

Comprida/SP pelo período de 12 (doze) meses, podendo ser renovado por iguais e sucessivos períodos, conforme inciso IV do artigo 57 da Lei 8.666/93, de acordo com as especificações e exigências relacionadas no anexo I, de conformidade com a proposta vencedora apresentada na licitação Pregão Presencial 018/2021, bem como de seus anexos, que integram este instrumento.

CONTRATO Nº 107/2019

O **MUNICÍPIO DE ILHA COMPRIDA**, Entidade Pública, inscrita no CNPJ/MF no 64.037.872/0001-07, sediada na Av. Beira Mar, no 11.000, Balneário Meu Recanto, neste Município de Ilha Comprida, Estado de São Paulo, representada, neste ato, pelo Prefeito Municipal, o Senhor **GERALDINO BARBOSA DE OLIVEIRA JUNIOR**, portador do RG nº 23.735.754-9 e CPF nº 132.531.658-09, no uso das suas atribuições, doravante designado **CONTRATANTE**, e, de outro, a empresa **REGINA GONÇALVES ALVES – ME**, com nome fantasia, **REGATOUR TRANSPORTES E TURISMO**, com endereço Rua Bananal, nº 99, Vila Natal - CEP 04.863-200 – São Paulo/SP, inscrita no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda sob o n.º 19.381.734/0001-96, por seu representante Regina Gonçalves Alves, residente à Rua Bananal, nº 99, Vila Natal - CEP 04.863-200 – São Paulo/SP, portador do RG nº 22.557.802-5 e CPF nº 147.794.328-55, doravante designada simplesmente **CONTRATADA**, tendo em vista o constante e decidido no Processo Administrativo n.º 169/2019, doravante referido simplesmente como **PROCESSO**, resolvem celebrar o presente contrato, nos termos das disposições a seguir discriminadas:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1.1. O objeto deste contrato, oriundo do Pregão Presencial nº 018/2019, é contratação de empresa especializada na prestação de



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária –
Procuradoria Jurídica

serviços de transportes escolar, sendo ônibus com monitor, destinados aos alunos da rede municipal de ensino do Município de Ilha Comprida/SP pelo período de 12 (doze) meses no Município de Ilha Comprida/SP, podendo ser renovado por iguais e sucessivos períodos, conforme inciso IV do artigo 57 da Lei 8.666/93, de acordo com as especificações e exigências relacionadas no anexo I, de conformidade com a proposta vencedora apresentada na licitação Pregão Presencial 018/2019, bem como de seus anexos, que integram este instrumento.

Dessa forma, não será necessária a criação de cargos pelo poder público para atender ao objeto do referido Projeto de Lei.

3.2.4 Da indicação da fonte de receita:

O Projeto de Lei Nº 031/2022, não gera aumento de despesa com necessidade de indicação da fonte de receita e, destarte, não colide com as disposições dos artigos 25 e 176, inc. I, da Constituição Bandeirante, do artigo 63, inciso I da Constituição Federal de 1988 e do parágrafo 1º do Artigo 52, da Lei Orgânica Municipal de Ilha Comprida (SP) que determina :

§.1º-Nenhum projeto de lei que implique na criação ou aumento de despesa pública, será sancionado, sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis próprios para atender aos novos encargos

Ainda nesse comando, tem que levar em conta que o PL não cria cargos de monitores para o transporte escolar nem gerará despesa para o Município, caso contrário poderia não estar coberta pela lei orçamentária, o que se incompatibilizaria com referidas regras constitucionais.



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária -

Procuradoria Jurídica

O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, aliás, tem declarado a inconstitucionalidade de leis municipais que infringem esses comandos:

LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (ADI n 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007).

Pois bem, é fato que no cotidiano do processo legislativo, especialmente de Câmaras Municipais, costuma-se ouvir uma frase que se repete por muitos servidores, e até alguns operadores do direito, não familiarizados com a matéria, mas parece um mito que reverbera ao longo do tempo em uma máxima que sempre diz: “projeto de iniciativa parlamentar não pode gerar despesas para o executivo”.

A jurisprudência do STF, mesmo antes do Tema 917 ganhar *status* de repercussão geral, observamos uma grande quantidade de decisões sobre vício de iniciativa, consideradas constitucionais, a despeito de imporem obrigações positivas ao Poder Executivo, temos como exemplo alguns casos:

- A) Agravo Regimental RE 29.0594, em que o STF reformou decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em que este tribunal julgou inconstitucional lei do Estado fluminense, que tratou de instituir programa de interação de esforços comunitários, públicos e empresariais, beneficiando atividades de preservação da saúde, a serem desenvolvidas em áreas de uso comum;



Câmara Municipal de Ilha Comprida

- Estância Balneária -

Procuradoria Jurídica

B) Recurso Especial nº 290.549/RJ (que tinha por objeto lei municipal que instituiu o programa “rua da saúde”), o TJ-RJ julgou, por maioria de votos, a representação por inconstitucionalidade proposta em face da Lei nº 2.621/98 parcialmente procedente, entendendo que apenas o art. 6º da referida norma seria inconstitucional, pois especificava os órgãos da administração que deveriam fazer parte do programa, entre outros.

Dessa forma, já sendo uma tendência nos Tribunais pátrios, **é perfeitamente possível o reconhecimento da iniciativa parlamentar em diversos projetos , inclusive os que geram despesas e prestações positivas para o Executivo**, trazida pelo Tema 917, do STF, tornando o conteúdo de iniciativa parlamentar mais concreto e abrangente.

Concluída a análise, mas não esgotado o tema, passo para o dispositivo final.

IV - CONCLUSÃO

Considerando que o projeto de Lei nº 031/2022 de iniciativa parlamentar, não trata da estrutura ou da atribuição dos órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos do município de Ilha Comprida (SP);

Considerando que o projeto de Lei nº 031/2022 não obriga o Executivo à criação de cargos ou empregos públicos de monitores escolares;

Considerando que o projeto de Lei nº 031/2022 não gera despesas de pessoal para Executivo, não carecendo de indicação de fonte de receita para as despesas;

A Procuradoria Jurídica desta Casa opina da seguinte forma:

Em relação à legitimidade ativa do parlamentar (iniciativa) e ausência de indicação da fonte de receita, o referido P.L. está amparado pelo tema nº 917, do Supremo Tribunal



Câmara Municipal de Ilha Comprida
- Estância Balneária –
Procuradoria Jurídica

Federal (STF), não apresentando vício de iniciativa formal, nem afrontando a legalidade e constitucionalidade das leis, ou seja, é legal e constitucional;

Em relação à criação de cargos, organização administrativa e de pessoal, considerando o comando legal dos artigos 53 da Lei Orgânica Municipal e, pelo Princípio da Simetria, as disposições legais das Constituições Estadual do Estado de São Paulo (art. 25 e 176, inc. I) e Federal de 1988. (art. 61 e incisos e art. 63), constata-se que o Projeto de Lei nº 031/2022 não afronta a legislação pátria e nem contraria nossa Carta Magna.

Pois bem, diante de todo exposto, esta Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) **OPINA** pela constitucionalidade / legalidade do Projeto de Lei Municipal nº 031/2021, proposto pelo nobre Vereador Rogério Revitti.

Ato contínuo, a CMIC/PRJ **DEVOLVE** a apreciação da referida proposta legislativa para a Colenda Comissão de Constituição, Justiça e Redação deste mesmo órgão do Poder Legislativo (CMIC/CCJR), ficando à disposição para esclarecimentos necessários e renovando os votos de estima e consideração.

Ilha Comprida (SP), 25 de março de 2022.

Ednei José de Almeida
Procurador Jurídico
OAB/SP 350.406