



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 022 /2019

Teresina (PI), 07 de fevereiro de 2019.

Assunto: Projeto de Lei (PL) nº 13/2019

Autor: Ver. Deolindo Moura

Ementa: "Torna obrigatório assento acessível para pessoa com obesidade nos casos em que menciona"

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

O Vereador Deolindo Moura apresentou projeto de lei cuja ementa é a seguinte:

"Torna obrigatório assento acessível para pessoa com obesidade nos casos em que menciona".

Em justificativa escrita, o nobre edil afirma que a obesidade é um dos maiores problemas de saúde mundiais, que se agrava pela inexistência de políticas públicas voltadas para o público alvo, em especial ausência de acessibilidade.

Deste modo afirma a importância do PL, objetivando possibilitar à pessoa obesa um assento especial nos estabelecimentos comerciais, prestadores de serviço público ou privado, inclusive nos veículos de transporte coletivo. Ademais, institui o embarque e desembarque pela porta dianteira nos veículos de transporte coletivo municipal. Caso não adotadas tais providências existe a previsão de advertência e multa.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

(...)

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

2

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no art. 100, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de justificção por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Contudo, percebe-se que a proposição legislativa não está redigida em termos claros, objetivos e concisos, afrontando o art. 99, do RICMT.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Ademais, a distribuição do texto não está em conformidade com os padrões exigidos pela técnica legislativa, merecendo, portanto, reparo.

Destarte, não restam cumpridos os requisitos de admissibilidade.

IV – ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Embora louvável a o projeto de lei apresentado, voltada para consecução de direitos fundamentais, há vício de iniciativa tornado a proposta inconstitucional pelas razões que se passa a expor.

Em relação ao serviço de transporte coletivo municipal de passageiros (art. 30, V, da Constituição Federal de 1988 – CF¹), apesar de tratar-se de uma atividade de exploração dos Municípios, não exsurge a possibilidade de o parlamentar iniciar o trâmite legislativo, haja vista ser competência do Executivo.

Quanto ao tema, destaca-se que compete ao Prefeito fixar as tarifas dos serviços públicos concedidos, bem como **permitir ou autorizar sua execução por terceiros**, conforme se depreende da análise do art. 71, incisos XVIII e XXVII, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, *in verbis*:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XVIII – fixar as tarifas dos serviços públicos concedidos e permitidos, bem como daqueles explorados pelo próprio Município, conforme critérios estabelecidos na legislação municipal;

(...)

XXVII – permitir ou autorizar a execução de serviços públicos por terceiros, na forma da lei; (grifo nosso)

¹ 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, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Nesse sentido, o presente projeto de lei ao estabelecer a obrigação de disponibilização de assento especial nos prestadores de serviço público ou privado, inclusive nos veículos de transporte coletivo, acaba afrontando o Princípio da Separação dos Poderes, insculpido no art. 2º, CRFB/88.

No caso em espécie apresenta-se uma mácula ao Princípio da Reserva da Administração, tanto por violar o núcleo essencial de Poderes como por versar sobre matérias específicas atribuídas à outra função estatal.

Não se olvida aqui o dever estatal de promover a Dignidade da Pessoa Humana, assegurando tratamento inclusivo às pessoas com mobilidade reduzida decorrente da obesidade. Acessibilidade no caso em testilha deriva dos próprios valores constitucionais e não carece de previsão legislativa, porém esse direito fundamental não é absoluto, devendo coadunar-se com outros princípios constitucionais.

Deste modo, na conformação da autonomia política dos demais entes federativos há limitações que também decorrem do texto constitucional, dentre elas pode-se aduzir os Princípios Sensíveis (art. 34, VII da CF), Princípios extensíveis e estabelecidos.

O legislador municipal submete-se ao Princípio da Simetria, ou seja, as disposições⁴ organizatórias do Estado aplicáveis à União por mandamento constitucional são extensíveis aos demais entes. Neste caso, eleva-se a importância do poder de iniciar determinadas matérias reservadas, pelo Constituinte Originário ao Chefe do Executivo, que repercute nos entes subnacionais.

Nessa trilha, no PL em epígrafe exsurge um conflito entre dois mandamentos constitucionais, quais sejam a Dignidade Humana e a Reserva de Iniciativa para propositura de determinados assuntos.

Aqui se faz necessário revisitar Princípio da Conformidade Funcional, que norteia a interpretação das normas constitucionais, para extrair o alcance dos arts. 227², §1º, II e 244³

² Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

da CF. O indigitado mandamento nuclear estabelece que a interpretação constitucional não pode chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório funcional estabelecido pela Constituição. **Ou seja, a aplicação das normas constitucionais não pode implicar em alteração na estrutura de repartição de poderes e exercício das competências constitucionalmente estabelecidas.** Não se cogita de deturpar, por meio da interpretação de algum preceito, o sistema de repartição de funções constitucionais.

Dessa forma, corrigem-se leituras desviantes da distribuição de competência entre os poderes constituídos, mantendo incólume o respeito aos diferentes níveis da Federação, tal como definido pelo legislador constituinte. Isso significa, na prática, que os poderes públicos, nas relações entre Parlamento, Executivo e a Corte Suprema, deverão se pautar pela irrestrita fidelidade e adequação à estrutura de competência e repartição de funções delineadas pelo constituinte originário⁴.

Sendo assim, é possível concluir que a norma do art. 244 deve ser conciliada com reserva de Iniciativa, resultando no dever do Estado de assegurar o direito à acessibilidade, porém o Executivo municipal é quem tem a prerrogativa da introdução do processo legislativo, pois a matéria corresponde à Reserva de Administração.

5

O Supremo enfrentou tema semelhante em 2017, na espécie a Lei Municipal de origem parlamentar visava estender aos idosos entre 60 e 65 anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos. Ressaltando o nobre intento da Lei e

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

³ Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.

⁴ FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. Considerações acerca dos Princípios Instrumentais de Hermenêutica Constitucional. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 03 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46557&seo=1>>. Acesso em: 08 fev. 2019.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

não obstante o mandamento constitucional do art. 230, § 2º, da CF, a egrégia corte ponderou em favor da Reserva de Iniciativa, aduzindo a relevância do Princípio da Reserva da Administração que tangencia os contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal:

Lei 4.166/2005 do Município de Cascavel/PR. (...) Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 e 65 anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da CF, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do Poder Legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, V, da CF). [ARE 929.591 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 6-10-2017, 2ª T, DJE de 27-10-2017.]

Na mesma linha de entendimento o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP):

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 13.907, de 05 de outubro de 2016 (“Dispõe sobre os assentos preferenciais dos veículos do transporte coletivo do município de Ribeirão Preto”). Vício de iniciativa flagrante, pois tal, ao invés de advir do Executivo Municipal (arts. 5º; 24, § 2º, n. 2; 47, II, XIV, XIX, “a”; e 144; todos da CE/SP), teve por base Projeto de Lei da lavra de Vereador. Além disso, ao instituir que todos os assentos dos coletivos municipais seriam destinados aos passageiros tidos por “preferenciais” e que as empresas prestadoras do serviço de transporte municipal teriam 30 dias para aplicar a lei, incorreu-se em manifesta violação ao princípio da razoabilidade (art. 111, CE/SP). Inconstitucionalidade, formal e material, da norma impugnada reconhecida. Por conseguinte, com a retirada da norma do ordenamento, desnecessária a análise da alegação subsidiária de inconstitucionalidade por falta de previsão orçamentária. Doutrina. AÇÃO PROCEDENTE.

Quanto ao tema, importante destacar o julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal – STF, em sede da ADI nº 3.343/DF, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XI E XII, ‘b’, E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

(...)

4. Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente (ADI 3.343/DF, Relator o Ministro Ayres BRITO, Redator para o acórdão o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJ 22.11.2011)

(...)

12. A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos significa indevida ingerência do Poder Legislativo na atuação reservada ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração. (grifo nosso)

Deste modo, forçoso ter que concluir pela impossibilidade de tramitação da proposta, haja vista aludido de inconstitucionalidade formal subjetiva.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado, por vislumbrar vício de inconstitucionalidade formal orgânica e subjetiva que obsta sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

**Carlos René Magalhães Mascarenhas
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07971-5 CMT**