

## PROCURADORIA GERAL

**Orientação Jurídica nº 08/2020**

**Referência:** Projeto de Lei nº 005/2020

**Autoria:** Legislativo Municipal

**Ementa:** Acrescenta dispositivos a Lei nº 3.338 de 12 de dezembro de 2014, que dispõe sobre a concessão do subsídio ao transporte escolar de estudantes técnicos e universitários do município de Gramado e dá outras providências.

### I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação jurídica, o Projeto de Lei nº 005/2020, de autoria do Legislativo Municipal, protocolado em 14/02/2020, de autoria do Vereador Rafael Ronsoni.

Na justifica, aduz o nobre vereador que a iniciativa para a presente propositura se deve ao recebimento de pedido encaminhado pela UGE-União Gramadense de Estudantes, Entidade representativa dos universitários neste município, solicitando a regulamentação da possibilidade do município viabilizar a venda de vagas ociosas nos veículos de transporte contratados para o transporte técnico e universitário.

Informa, por conseguinte, que o levantamento apresentado pela UGE depõe para a possibilidade de economia significativa, podendo somente no transporte a Caxias do Sul alcançar a monta de mais de 40 mil por ano.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

## **II – DA ANÁLISE JURÍDICA**

### **2.1 Da Técnica Legislativa adequada**

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos, em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL, ora em análise, apresenta epígrafe, ementa e está disposto em dois artigos, seguindo a estrutura das normas de redação definidas na LC 95/98.

No que se refere ao prazo de vigência, que ficou estabelecido para entrar em vigor na data da publicação, também segue o disposto na LC 95/98 para leis de pequena repercussão, apresentando formatação adequada, ao nosso juízo, dentro das normas legais vigentes.

### **2.2 Da Competência e Iniciativa**

O projeto versa sobre alteração no texto da Lei nº 3.338/2014, que trata do subsídio para o custeio de transporte escolar aos estudantes técnicos e universitários, inserindo a possibilidade do município regulamentar venda de lugares ociosos nos veículos contratados para o referido transporte, porventura existentes.

Quanto à competência para legislar a matéria, a Lei orgânica assim estabelece:

*“Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:*

*(...)*

*II – elaborar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;*

*(...)*

*XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;*

*Art. 8º Compete, ainda, ao Município, concorrentemente com a União ou Estado, ou supletivamente a eles:*

*(...)*

*II – promover o ensino, a educação e a cultura;*

A competência material para legislar sobre a matéria de interesse do município encontra-se também disposta na Constituição Federal, que conduziu os municípios a entes federados e que estabelece no inciso I do art. 30 a legitimidade do Município legislar sobre assuntos de interesse local, senão vejamos:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;”*

Todavia, em que pese a Constituição Federal disciplinar a repartição das competências, dispondo que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, se faz necessário observar o princípio constitucional da Separação dos Poderes.

Por este princípio, baseado no ordenamento jurídico brasileiro, cuja previsão encontra-se no art. 2º da Constituição Federal, ao dispor que “*são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”, para legislar sobre assuntos de interesse local, ***há de se observar a matéria proposta, no sentido de ser observada a competência para sua iniciativa.***

A própria Lei Orgânica do Município rege o referido Princípio, positivado no seu art. 12 , assim dispondo:

*“Art. 12. São Poderes do Município, independentes, o legislativo e o Executivo.*

*§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os poderes.*

Nesse sentido, há matérias reservadas e de competência privativa de cada um dos Poderes. No caso da gestão municipal, há a chamada reserva administrativa, não sendo admitido ao Parlamento regradar ou proibir atos de gestão, especialmente de divulgação de políticas públicas do Poder Executivo, cuja interferência configura desrespeito à harmonia e independência entre os Poderes.

Com efeito, o art. 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, combinados com o art. 61, § 1º, II, “b” e art. 84, III, da Constituição Federal são inequívocos ao impossibilitar que o Poder Legislativo instaure processo legiferante, ***estabelecendo ou modificando estruturas, atribuições ou funcionamento da administração pública municipal.***

No caso pontual, em relação às alterações propostas, a regulamentação da possibilidade do município vender a outros Entes interessados as vagas ociosas do transporte escolar contratado, não altera a essência da lei vigente, não interferindo no funcionamento da administração pública, porquanto apenas insere uma possibilidade ao município, e não uma obrigação, ao definir que as vagas “poderão” ser vendidas, primando pela economicidade. Por conseguinte, todas as condições, a forma, os meios e a operação em si ficam a cargo do município regulamentar, dentro do seu poder discricionário, da forma que entender e melhor lhe convier, tendo total autonomia sobre sua implementação, preservando assim, a competência do Chefe do Poder Executivo quanto a sua gestão.

Assim, conforme já referido, a presente proposição não trata de questões atinentes ao funcionamento da administração, tampouco sobre o funcionalismo municipal (cargos e remuneração), ou da sua estrutura ou ainda da atribuição de seus órgãos, criando ou definindo atribuições, como também não diz respeito ao regime jurídico dos seus servidores, matérias essas de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Também observamos que o PLL, da forma apresentada não gera despesa ao Executivo, respeitando o que dispõe o art. 63, da CF, visto que apenas estabelece o melhor aproveitamento da estrutura de serviços já contratada e custeada com recursos públicos. Muito pelo contrário, apresenta uma possibilidade

real de economia aos cofres públicos, prestigiando o princípio da eficiência e economicidade.

Importante referir que o STF vem, ao longo dos últimos anos, mudando o entendimento, com jurisprudências firmadas a respeito da iniciativa de leis de origem parlamentar, decidindo que a constituição de política pública ou programa de interesse público são passíveis de iniciativa parlamentar.

Com efeito, apenas para dar alguns exemplos, no RE 633.551/MG, julgado em 05/02/15, a relatora Ministra Carmen Lúcia entendeu não haver inconstitucionalidade por vício de iniciativa em dispositivo legal que determinava o desligamento de semáforos no período da madrugada; já no RE 290.549/RJ, julgado em 28/12/12, o STF considerou constitucional lei municipal que previa o uso de logradouros públicos para a prática de atividades físicas e, por fim, na ADI 3394/AM, julgada em 02/04/07, o Supremo julgou constitucional lei estadual que determinava o custeio de despesas com exames de DNA para pessoas que não tivessem condições de arcar com respectivo custo. Contudo, o grande impacto se deu no julgamento do RE 878.911, ocorrido sob a sistemática de repercussão geral, que originou o Tema 917, trazendo uniformidade às decisões do Poder Judiciário, conferindo interpretação mais flexível ao campo das matérias nas quais os parlamentares podem dar impulso ao processo legislativo, neste caso, tratando de obrigatória a instalação de câmaras de monitoramento de segurança nas escolas.

Denota-se, assim, que passou-se a avaliar nas proposições pelo Parlamento, a discussão de fundo, que é a necessidade de proteção de direitos fundamentais de sujeitos que recebem proteção especial do ordenamento jurídico, abrindo um novo paradigma, onde Políticas Públicas e Programas de Governo passam a ser vistos como de responsabilidade de todos, como por exemplo o tema do julgamento da RE 878.911, onde a proteção da criança, através de uma política pública de segurança (colocação de câmaras de monitoramento nas escolas) qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão, que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos entes políticos que compõe a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da CF, e não somente ao Poder Executivo Municipal, como até pouco tempo se entendia.

Portanto, a proposição apresentada, a nosso juízo, como não detalhou a exequoriedade de sua realização, deixando a cargo do Executivo Municipal a regulamentação das condicionantes para execução do objeto, preservando, assim, a competência do Executivo Municipal quanto a sua implementação, **não** está presente nas vedações impostas pelo art. 61, § 1º, da CF, cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, de sorte que por exclusão, encontra-se na possibilidade de iniciativa do Parlamento, **NÃO** se registrando, desta forma, vício de origem na forma apresentada, nos termos do art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

### **2.3 Da constitucionalidade e legalidade**

Os municípios são dotados de autonomia municipal, passíveis de estabelecer suas próprias leis, decretos e atos relativos ao interesse local, princípio consagrado na Constituição Federal, no art. 29, caput<sup>1</sup>, bem como no art. 8º da Constituição Estadual<sup>2</sup> e ainda no art. 1º da Lei Orgânica Municipal<sup>3</sup>.

Ao disciplinar a repartição das competências, a Constituição Federal dispôs que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, conforme art. 30, I, anteriormente referido.

Portanto, evidente que a Administração Pública reveste-se de diversos princípios, destinados a orientar as ações dos administradores, direcionando

---

#### **<sup>1</sup> Constituição Federal**

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:

#### **<sup>2</sup> Constituição Estadual RS**

Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

#### **Lei Orgânica Municipal**

**<sup>3</sup> Art. 1º** O Município de GRAMADO, parte integrante da República Federativa do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul, organiza-se autônomo, em tudo que respeite a seu peculiar interesse, regendo-se por esta Lei Orgânica e demais leis que adotar, respeitados os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual

as práticas administrativas de modo honesto, principalmente no tocante a correta aplicação dos recursos públicos, de acordo com o interesse coletivo e bem estar da população. E dentre os princípios elencados no caput do art. 37 da Constituição Federal, acima referido, estão os princípios da moralidade e eficiência.

No caso concreto, a proposição não está a tratar do transporte técnico e universitário em si, em nada alterando as regras vigentes. O que pretende o vereador é o seu melhor aproveitamento, com economia aos cofres públicos, e isso tem a ver com os princípios da moralidade e eficiência.

Nesse sentido, usar e gerir bem os recursos públicos significa agir com moralidade porque sua essência está intimamente ligada ao conceito de “bem administrar”. A moral pública decorre do sentimento do que seja honesto, correto, ético, de boa-fé.

A eficiência, por sua vez, é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. O **princípio da eficiência** implementou o modelo de administração pública gerencial voltada para um controle de resultados na atuação estatal. Nesse sentido, economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional são valores originários deste princípio.

Com efeito, a inclusão ora proposta, com conteúdo normativo que busca eficiência e economicidade na gestão pública, dá concretude aos princípios constitucionais acima referidos, e respalda a sua viabilidade.

Por fim, além das questões já analisadas, nas condições que o PL está disposto, não evidenciamos também despesa gerada, o que não interfere no orçamento do município, ao contrário, possibilitará economia aos cofres públicos, se as medidas forem implementadas, dentro do que propõe o normativo.

Contudo, há de se observar que, ao que se sabe, em que pese vigente a lei nº 3338/2014, optou o município em fazer a contratação direta do transporte escolar disponibilizado a estudantes técnicos e universitários deste município, licitando diretamente os serviços, sem fazer uso de convênio com a Associação de Estudantes, conforme possibilita a referida lei, até porque, a partir de 2014, a transferência de recursos públicos à Entidades privadas, como é o caso de Associação de estudantes, deve ser feita através do normativo trazido pela lei federal nº 13019/2014 (lei das parcerias). Neste sentido, se fosse o caso de retomar este processo (transferência de recursos à Associação), a lei 3338/2014 deveria ser alterada quanto a sua forma de execução, retirando do texto a via do “Convênio”.

Também haveria necessidade de observar as vedações eleitorais, que pelo art. 73, § 10, da lei nº 9.504/97 , impede de realizar no ano da eleição, a distribuição de bens, valores ou benefícios, de sorte que, caso a Associação de Estudantes não tenha recebido recursos nos anos anteriores, em programa contínuo, fica vedada a sua implementação neste ano, por se tratar de ano eleitoral.

Neste contexto, há de se analisar se a proposição ora apresentada irá atingir o fim que se objetiva, no caso, a inserção da possibilidade de venda dos assentos no transporte escolar, vez que, conforme se tem notícia, não tem sido através desta lei, tampouco efetivado pela Associação de estudantes, a efetivação desses serviços. Assim, talvez a melhor forma de efetividade seria a revisão da contratação deste transporte, na sua origem, dentro do processo de licitação, não contratando o município o transporte escolar através de veículo fechado, por rota, e sim por assentos individuais, totalizando o custo dos serviços pelos assentos necessários para a demanda, que pode, inclusive, variar a cada roteiro e dia, alcançando, desta forma, um menor custo e economicidade. Se fosse essa a conduta, se alcançaria melhor resultado, sem a necessidade da presente proposição, porquanto cabe ao município avaliar a forma mais eficiente de contratação dos serviços disponibilizados.

Destarte, feitas estas considerações, em que pese se visualizar outras vias possíveis para solução da demanda apresentada, não encontramos óbice para a presente proposição, porquanto poderá o município, em momento oportuno, se assim entender, implementar regramento para a venda de passagens, viabilizando a operação através da Associação de Estudantes, desde que observado o atendimento a lei nº 13019/2014 (lei das parcerias) ou ainda de outra forma que entender conveniente, como ele próprio operando a venda dos assentos ociosos, através do regramento a ser regulamentado, ou a via mais simplificada, a nosso juízo, que seria rever os termos da licitação, ora vigente.

### III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLL 005/2020 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Orientação Jurídica favorável** à sua tramitação, nas condições apresentadas.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, bem como a Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem estar social para posterior deliberação, e aos nobres *edís* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 19 de fevereiro de 2020.

Sônia Regina Sperb Molon  
Procuradora Geral  
OAB/RS 68.402