Ref. Projeto de Lei 036/2019– "Dispõe sobre a obrigatoriedade de monitores no transporte escolar no âmbito do Município de Ilha Comprida".

PARECER

Em atendimento à solicitação da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, passo a analisar, juridicamente, os aspectos constitucionais e legais do projeto de Lei nº 36/2019.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Poder Legislativo, que busca a maior segurança e conforto às crianças que utilizam o transporte escolar de Ilha Comprida.

I- Da Competência Legislativa Municipal

No caso da propositura, o tema central refere-se à transporte no âmbito municipal, questão esta já discutida pela doutrina e jurisprudência, que firmaram o entendimento de que a regulamentação de tal assunto pelos estados e municípios não invadem a competência privativa da União prevista do disposto no art. 22, XI, da Constituição Federal, que dispõe ser competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte.

Hely Lopes Meirelles, sobre o tema, tece as seguintes considerações (em "Direito Municipal Brasileiro", 10ª ed., Malheiros, 1998, págs. 331/332):

> *"O que convém reiterar é que todo transporte coletivo local é da competência do Município, que o poderá executar diretamente por seus órgãos, ou indiretamente por entidades municipais, ou por delegatários particulares, mediante concessão ou permissão.*

> ***Em qualquer hipótese, porém, esse serviço local ficará sujeito a regulamentação e controle do Município, que na sua implantação e operação, quer na sua remuneração,*** *cujas tarifas são fixadas por ato do prefeito."*

No mesmo sentido está a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao fixar o entendimento pelo Informativo nº 375:

> *"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ESTADO-MEMBRO: PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. ÔNIBUS: FRETAMENTO PARA FINS TURÍSTICOS: DECRETO ESTADUAL REGULAMENTADOR. Decreto 29.912, de 1989, do Estado de São Paulo. I. – Fretamento de ônibus para o transporte com finalidade turística, ou para o atendimento do turismo no Estado. Transporte ocasional de turistas, que reclama regramento por parte do Estado-membro, com base no seu poder de polícia administrativa, com vistas à proteção dos turistas e do próprio turismo. CF, art. 25, § 1º. Inocorrência de ofensa à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI). II. – RE conhecido e não provido."*

Desta maneira, depreende-se que a propositura em questão não invade a competência privativa da União, sendo constitucional, pelo ponto de vista da competência municipal para tratar de tema de interesse local.

Aliás, o artigo 139 do Código de Trânsito Brasileiro estabelece, ao dispor sobre diretrizes do transporte escolar, estabelece que o disposto pelo Capítulo correspondente não exclui a competência municipal de aplicar as exigências previstas em seus regulamentos, para o transporte de escolares.

II- Da Iniciativa Legislativa

O projeto, ao tratar do serviço público de transporte escolar, regulando a obrigatoriedade da presença de monitor escolar, buscou resguardar a segurança das crianças e adolescentes usuários deste serviço.

Deve-se levar em conta, que a presente lei não criou o cargo em questão, pois em pesquisa ao portal da transparência da Prefeitura de Ilha Comprida, verifica-se a presença de tais agentes no quadro funcional da prefeitura.

Quanto ao §2° do art. 1° do referido projeto, ao dispor sobre a incumbência do monitor de zelar pela segurança e conforto das crianças, não criou novas atribuições a tais agentes, trata-se de atribuição própria do cargo já existente.

Em continuidade à análise, apesar da lei tratar sobre serviço público de transportes, conforme já enfrentado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, o caso em análise não adentra em questões meramente administravas, pois busca garantir a segurança dos usuários do transporte escolar, e não apenas questões estritamente administrativas.

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.278 DE 15 DE JUNHO DE 2018, **QUE DISPÕE SOBRE O EMBARQUE E DESEMBARQUE DE PESSOAS IDOSAS ACIMA DE 60 ANOS DE IDADE NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO NO MUNICÍPIO DE CRAVINHOS. LEI MUNICIPAL QUE CUIDA DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL, SEM NENHUMA RELAÇÃO COM MATÉRIA ESTRITAMENTE ADMINISTRATIVA, AFETA EXCLUSIVAMENTE AO PODER EXECUTIVO, RAZÃO PELA QUAL ESCORREITA A INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA OU DE AFRONTA À RESERVA ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO DO TEMA 917 ASSENTADO EM REPERCUSSÃO GERAL.** Também não há que se falar em criação de despesas ao erário Municipal ou de invasão na seara do equilíbrio econômico-financeiro do contrato estabelecido entre a Administração e o prestador do serviço público, pois a lei impugnada, diversamente do sustentado pelo autor, não impõe a gratuidade do serviço público aos idosos, já concedida anteriormente por lei. Ação direta julgada improcedente.
>
> (TJ-SP - ADI: 21582827820188260000 SP 2158282-78.2018.8.26.0000, Relator: Cristina Zucchi, Data de Julgamento: 06/02/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 11/02/2019)

III- Do Aumento da Despesa

O tema 917 com repercussão geral julgado pelo Supremo Tribunal Federal define que a lei que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, apesar de acarretar em aumento de despesa, não invade a reserva administrativa, podendo ser iniciada por projeto de autoria parlamentar.

> CONSTITUCIONAL. ADI PROPOSTA EM FACE DA LEI MUNICIPAL 6.504/2014, PROMULGADA, EM RAZÃO DE VETO, PELA LEI 431/2015. PREJUDICIAL DE AUSÊNCIA DE CONTRARIEDADE À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO, CONSTANTE DO ART. 46, § 1º, II, A E C, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, É DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA TAMBÉM NA ESFERA MUNICIPAL, POR FORÇA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. REJEIÇÃO. INSTITUIÇÃO DE PROCEDIMENTO DE SANITIZAÇÃO EM LOCAIS FECHADOS DE ACESSO COLETIVO. NORMA DE ORIGEM PARLAMENTAR. IMPOSIÇÃO DE DEVERES E ENCARGOS DENTRO DA ESFERA EXCLUSIVA DA AUTONOMIA DO PREFEITO. AFRONTA AO ART. 46, § 1º, II, a E c DA CE. VICIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DE LEI. OFENSA AO PRECEITO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º DA CE). ESTIPULAÇÃO DE MULTA EM SALÁRIO MÍNIMO. IMPOSSIBILIDADE (ARTS. 3º E 9º DA CE EM CONFORMIDADE COM O ART. 7º, IV, DA CF). PRECEDENTES DO STF E DESTA CORTE. PROCEDÊNCIA. O recurso extraordinário busca fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal. Alega-se violação aos arts. 2º e 125, § 2º, da Constituição. O recurso não merece acolhida. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878.911-RG, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, **reconheceu a repercussão geral da controvérsia e reafirmou a jurisprudência no sentido de que não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição**

de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Confira-se a ementa do referido julgado: Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. No caso, o Tribunal de origem assentou que a lei municipal questionada, de iniciativa parlamentar, extrapolou as fronteiras reservadas aos legisladores mirins, maiormente por abranger atos de organização interna da gestão municipal (cláusula de reserva de administração), implicando na disponibilidade de recursos humanos e materiais necessários ao atendimento de suas atribuições . Tal entendimento se alinha à jurisprudência desta Corte, visto que a lei impugnada, ao estabelecer atribuições a órgãos da Administração Pública, usurpou a competência privativa do chefe do Poder Executivo. Diante do exposto, com base no art. 932, IV e VIII, do CPC/2015 e no art. 21, § 1°, do RI/STF, nego provimento ao recurso. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve prévia fixação de honorários advocatícios de sucumbência. Publique-se. Brasília, 16 de fevereiro de 2018. Ministro Luís Roberto Barroso Relator

(STF - RE: 1104765 RN - RIO GRANDE DO NORTE 0002853-91.2016.8.20.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 16/02/2018, Data de Publicação: DJe-035 23/02/2018)

Aplicando-se o entendimento ao caso em análise, apesar da imposição da obrigatoriedade da presença de monitores nos ônibus escolares acarretarem o aumento de despesa, como o projeto em questão não tratou da estruturação nem de inovação de atribuição aos órgãos da administração municipal, não há vício de iniciativa legislativa.

IV- Conclusão

Por todo exposto, pelas razões supramencionadas, **opino pela constitucionalidade, legalidade e pela regular tramitação do Projeto de Lei nº 036/2019,** por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam a sua deliberação em Plenário.

É este meu parecer. s.m.j..

Ilha Comprida,02 de maio 2019.

Camila Naomy Ueti
Procuradora Jurídica
OAB/SP 360.688