





*Câmara Municipal de Linhares*  
*Palácio Legislativo "Antenor Elias"*

**PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**

**PROJETO DE LEI Nº 004845/2018**

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do vereador **PAMELA GONÇALVES MAIA**, que *"Dispõe sobre a obrigatoriedade de embarque e desembarque de passageiros com mobilidade reduzida em plataformas móveis no âmbito municipal de Linhares"*.

O presente Projeto de Lei, em que pese ser uma excelente matéria, existe vício de iniciativa na sua propositura, haja vista ser competência privativa do Poder Executivo Municipal, conforme artigo 31 e 58, inciso XIII da Lei Orgânica Municipal, dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal, não sendo possível, portanto, que sua iniciativa se dê por esta Casa de Leis.

Cabe destacar, que o ferimento ao devido processo legislativo é vício que esbarra na própria separação dos Poderes, ou seja, se a iniciativa de uma lei cabe ao Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo propor qualquer lei acerca de tal matéria, pois assim o fazendo estaria violando frontalmente uma competência legislativa legalmente estabelecida, com claro avanço de um Poder sobre o outro (o que não pode ser permitido), tornando o Projeto de Lei inconstitucional por vício de origem.

Portanto, no exercício de sua competência e autonomia política cabe ao Legislativo Municipal apenas e tão somente legislar sobre matérias de sua competência, bem como a atribuição típica e predominante da Câmara, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais.



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

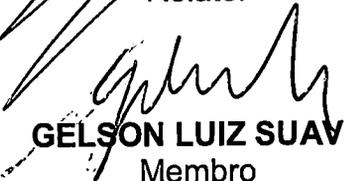
Diante o exposto, a **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação do **Projeto de Lei nº 004845/2018**, por ser **INCONSTITUCIONAL** e contrário ao ordenamento jurídico municipal.

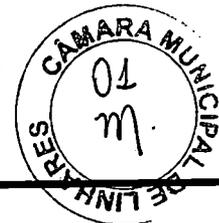
É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos vinte e oito dias do mês de dezembro do ano de dois mil e dezoito.

  
**TOBIAS COMETTI**  
Presidente

  
**FABRÍCIO LOPES DA SILVA**  
Relator

  
**GÉLSON LUIZ SUAVE**  
Membro



## PROJETO DE LEI

### DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE EMBARQUE E DESEMBARQUE DE PASSAGEIROS COM MOBILIDADE REDUZIDA EM PLATAFORMAS MOVEIS NO ÂMBITO MUNICIPAL DE LINHARES

**Art. 1º** - Determina que os usuários com mobilidade reduzida que utilizam o sistema de transporte coletivo urbano de passageiros no município de Linhares, poderão optar pelo acesso de embarque ou desembarque utilizando-se da plataforma móvel que comumente é utilizada para o acesso de cadeirantes.

**Parágrafo Único** – Entende-se por mobilidade reduzida a situação do indivíduo cujos movimentos são limitados em consequência da idade, de deficiência física (sensorial ou de locomoção) ou mental, necessitando de atenção especial ou adaptações no ambiente.

**Art. 2º** - O descumprimento ao previsto no art. 1º desta Lei, sujeita a empresa concessionária às seguintes penalidades:

I – Advertência na primeira ocorrência;

II – Multa de 5 salários mínimos na segunda ocorrência.

**Parágrafo Único** – Aplicar-se-á em dobro a multa no caso de reincidência no período de doze meses da infração anterior.

**Art. 3º** - Caberá o Poder Executivo, no prazo de 60 dias da aprovação da presente lei, apresentar regulamentação, apontando qual o órgão

CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**Processo Nº 004845/2018**

**ABERTURA:** 29/11/2018 - 15:21:08

**REQUERENTE:** PAMELA GONÇALVES MAIA

**DESTINO:** PROCURADORIA

**ASSUNTO:** PROJETO DE LEI

**DESCRIÇÃO:** SAPL: 154 | DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE EMBARQUE E DESEMBARQUE DE PASSAGEIROS COM MOBILIDADE REDUZIDA EM PLATAFORMAS MÓVEIS NO ÂMBITO MUNICIPAL DE LINHARES.

*Mariana Frigini Bissoli*  
PROTOCOLISTA



*Câmara Municipal de Linhares*  
*Palácio Legislativo "Antenor Elias"*



da administração irá supervisionar as ações reguladas pela presente legislação e aplicar as penalidades.

**Art. 4º** - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações próprias, consignadas em orçamento, suplementadas se necessário.

**Art. 5º** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário "Joaquim Calmon" aos 29 do mês de Novembro do ano de 2018.

*Pamela Gonçalves Maia*  
**PAMELA GONÇALVES MAIA**

Vereadora (DC)



## JUSTIFICATIVA

A proposta do presente projeto de lei visa proporcionar aos passageiros com mobilidade reduzida maior acessibilidade no embarque e desembarque nas plataformas móveis de acesso aos ônibus no município de Linhares.

A acessibilidade tem sido alvo de discussões em grandes centros urbanos do país, e isto não deve ser diferente no município de Linhares. Este projeto é uma oportunidade para os cidadãos com mobilidade reduzida em optarem pela utilização da plataforma móvel em seu embarque e/ou desembarque nos ônibus coletivos do município.

Portanto, com este Projeto de Lei, teremos a oportunidade de aumentar ainda mais a acessibilidade das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida aos bons serviços prestados pelo transporte municipal visando a adaptação e locomoção, além de eliminar barreiras para os que possuem dificuldades no acesso a estes serviços.

Por todo exposto, tanto pela relevância do projeto, como com o apoio dos nobres Pares para sua aprovação.

Plenário "Joaquim Calmon" aos 29 do mês de Novembro do ano de 2018.

*Pamela Gonçalves Maia*  
**PAMELA GONÇALVES MAIA**

Vereadora (DC)

**PARECER DA PROCURADORIA**

**PROJETO DE LEI Nº 004845/2018**

**"DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE EMBARQUE E DESEMBARQUE DE PASSAGEIROS COM MOBILIDADE REDUZIDA EM PLATAFORMAS MÓVEIS NO ÂMBITO MUNICIPAL DE LINHARES".**

Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, de autoria do vereador PAMELA GONÇALVES MAIA, visando como determina sua Ementa: "DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE EMBARQUE E DESEMBARQUE DE PASSAGEIROS COM MOBILIDADE REDUZIDA EM PLATAFORMAS MÓVEIS NO ÂMBITO MUNICIPAL DE LINHARES".

A competência privativa do Poder Executivo Municipal está inserida nos artigos 31 e 58, inciso XIII e seguintes da Lei Orgânica Municipal. (*verbis*)

***Art. 31 – A iniciativa das Leis cabe à Mesa, a Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.***



# *Câmara Municipal de Linhares*

## *Palácio Legislativo "Antenor Elias"*

**Art. 58 – Compete ao Prefeito Municipal, entre outras atribuições:**

.....  
**XIII - dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal;**

Preliminarmente, devemos ressaltar que há vício de iniciativa, pois o projeto de iniciativa do legislativo municipal invade a competência do Chefe do Executivo.

No tocante ao alegado vício de iniciativa, verifica-se que o projeto de lei é inconstitucional por vício de origem, pois é de iniciativa privativa do Prefeito o projeto de lei que versa sobre a direção e a organização da Administração Pública Municipal, conforme artigo 31, c/c artigo 58, inciso XIII da Lei Orgânica do município de Linhares.

Assim, à luz do princípio da simetria, constata-se que o Projeto de Lei Nº 004845/2018 padece de inconstitucionalidade formal, eis que afronta a Constituição Estadual em seu artigo 63, parágrafo único, inciso III, que dispõe ser de competência privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre organização administrativa do Poder Executivo, por afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, bem como material, haja vista que impõe obrigações e gastos financeiros pelo Poder Legislativo ao Executivo, afrontando o Princípio da Separação dos Poderes.

Não bastassem os vícios acima apresentados, destacamos também parte do Parecer nº 3636/2018 do INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (cópia anexa), que além de asseverar os vícios supramencionados, destacou:

“O projeto de lei em análise institui obrigação às concessionárias de serviço público de transporte de passageiros, tal como, obrigá-las à realizar o embarque e desembarque de passageiros com mobilidade reduzida em plataformas móveis, obrigação esta que não fora prevista no respectivo contrato de concessão, violando, deste modo, não apenas as atribuições do Poder Executivo, mas também direitos do particular concessionário”.

  
Página 2



# *Câmara Municipal de Linhares*

## *Palácio Legislativo "Antenor Elias"*

---

Sendo assim, a matéria sob análise cabe exclusivamente ao chefe do Poder Executivo, por se tratar de programa de governo, bem como o que se convencionou chamar de "Reserva da Administração".

Portanto, no exercício de sua competência e autonomia política cabe ao Legislativo Municipal apenas e tão somente legislar sobre matérias de sua competência, bem como a atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais.

Assim a **PROCURADORIA** da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de **PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DO PRESENTE PROJETO DE LEI**, por ser **INCONSTITUCIONAL**.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos vinte e nove dias do mês de dezembro do ano de dois mil e dezoito.

  
**JOÃO PAULO LECCO PESSOTTI**  
Procurador Jurídico

## **PARECER**

Nº 3636/2018<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Embarque e desembarque de passageiros por plataforma móvel. Acessibilidade. Princípio da Separação dos Poderes. Considerações.

### **CONSULTA:**

A Câmara consulente encaminhou para análise Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade de embarque e desembarque de passageiros com mobilidade reduzida em plataformas móveis no âmbito municipal.

### **RESPOSTA:**

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão, cabe assentar que, com relação à matéria da acessibilidade, tendo em vista que o legislador constituinte conferiu especial destaque à necessidade de proteção às pessoas com deficiência, ao instituir políticas e diretrizes de acessibilidade física (arts. 227, § 2º; e 244, ambos da Constituição Federal), tem prevalecido em determinados casos, mormente no âmbito do STF, a densidade do direito à acessibilidade física das pessoas com deficiência (art. 24, XIV, da Constituição Federal), não obstante pronunciamentos da Corte no sentido da competência privativa da União (art. 22 da Constituição Federal). Neste sentido, colacionamos excerto do seguinte julgado:

"O Plenário julgou improcedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade proposta contra a Lei 10.820/1992 do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre a

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR SABRÍCIA BELIZÁRIO FARONI DUTRA, PROCURADORA GERAL - CÂMARA MUNICIPAL (LINHARES-ES)

obrigatoriedade de empresas concessionárias de transporte coletivo intermunicipal promoverem adaptações em seus veículos, a fim de facilitar o acesso e a permanência de pessoas com deficiência física ou com dificuldade de locomoção. Saliu-se que a Constituição dera destaque à necessidade de proteção às pessoas com deficiência, ao instituir políticas e diretrizes de acessibilidade física (CF, arts. 227, § 2º; e 244), bem como de inserção nas diversas áreas sociais e econômicas da comunidade. Enfatizou-se a incorporação, ao ordenamento constitucional, da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência - primeiro tratado internacional aprovado pelo rito legislativo previsto no art. 5º, § 3º, da CF -, internalizado por meio do Decreto 6.949/2009. Aduziu-se que prevaleceria, no caso, a densidade do direito à acessibilidade física das pessoas com deficiência (CF, art. 24, XIV), não obstante pronunciamentos da Corte no sentido da competência privativa da União (CF, art. 22, XI) para legislar sobre trânsito e transporte. Consignou-se que a situação deveria ser enquadrada no rol de competências legislativas concorrentes dos entes federados. Observou-se que, à época da edição da norma questionada, não haveria lei geral nacional sobre o tema. Desse modo, possível aos Estados-Membros exercerem a competência legislativa plena, suprimindo o espaço normativo com suas legislações locais (CF, art. 24, § 3º). Ressaltou-se que a preocupação manifestada, quando do julgamento da medida cautelar, sobre a ausência de legislação federal protetiva encontrar-se-ia superada, haja vista a edição da Lei 10.098/2000, a estabelecer normas gerais e critérios básicos de promoção da acessibilidade de pessoas com deficiência. Registrou-se que, diante da superveniência dessa lei nacional, a norma mineira, embora constitucional, perderia força normativa, na atualidade, naquilo que contrastasse com a legislação geral de regência do tema (CF, art. 24, § 4º)." (ADI 903, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 22-5-2013, Plenário, Informativo 707)

Com efeito, em cotejo, o art. 227, § 2º do texto constitucional expressamente assegura o acesso adequado às pessoas portadoras de

deficiência física. Adiante, segundo dispõe o artigo 244, a lei versará a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente disponíveis, para garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

Neste sentido, conforme amplamente noticiado no recente informativo nº 726 do Supremo Tribunal Federal:

"PRÉDIO PÚBLICO - PORTADOR DE NECESSIDADE ESPECIAL - ACESSO. A Constituição de 1988, a Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência e as Leis nº 7.853/89 - federal -, nº 5.500/86 e nº 9.086/95 - estas duas do Estado de São Paulo - asseguram o direito dos portadores de necessidades especiais ao acesso a prédios públicos, devendo a Administração adotar providências que o viabilizem. Barreiras arquitetônicas que impeçam a locomoção de pessoas acarretam inobservância a regra constitucional, colocando cidadãos em desvantagem no tocante à coletividade. A imposição quanto à acessibilidade aos prédios públicos é reforçada pelo direito à cidadania, ao qual têm jus os portadores de necessidades especiais. A noção de república pressupõe que a gestão pública seja efetuada por delegação e no interesse da sociedade e, nesta, aqueles estão integrados. Obstaculizar-lhes a entrada em hospitais, escolas, bibliotecas, museus, estádios, em suma, edifícios de uso público e áreas destinadas ao uso comum do povo, implica tratá-los como cidadãos de segunda classe, ferindo de morte o direito à igualdade e à cidadania". (STF, RE 440028)

Em prosseguimento, a Lei nº 10.098/00 estabelece as normas gerais e os critérios básicos para a promoção da acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, mediante a supressão de barreiras e de obstáculos, nos seguintes termos:

"Art. 1º. Esta Lei estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, mediante a

supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação."

Além da referida Lei nº 10.098/00, a União, no exercício da sua competência constitucional, editou outras normas voltadas para a defesa e inserção social dos portadores de deficiência, a saber: Lei nº 7.853/89, que disciplina a Coordenação Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE e a Lei nº 10.436/02, que dispõe sobre a língua brasileira de sinais - LIBRAS. A primeira lei foi regulamentada pelo Decreto nº 914/93, enquanto que as duas últimas foram regulamentadas pelo Decreto nº 5.296/04. Confira-se o art. 14 do citado decreto:

"Art. 14 - Na formação da acessibilidade, serão observadas as regras gerais previstas neste Decreto, complementadas pelas normas técnicas de acessibilidade da ABNT e pelas disposições contidas na legislação dos Estados, Municípios e do Distrito Federal."

Uma vez que a questão da acessibilidade pertinente ao tema já fora tratada em âmbito federal, compete ao Município tão somente adequar o Plano Diretor, o Código de Obras, o Código de Postura, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e a Lei do Sistema Viário, para adequar os espaços no âmbito do Município, promovendo a acessibilidade.

Por outro prisma, certo é que o Município dispõe de competência para organizar e prestar diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (art. 30, I, da Constituição Federal), campo em que se insere o transporte coletivo de passageiros, cujo caráter é essencial (art. 30, V, da Constituição Federal). Entretanto, o exercício desta autonomia não pode violar outros preceitos legais, tais como o princípio da separação de poderes, contido no art. 2º, da Constituição Federal. O indigitado princípio constitucional veda aos poderes excederem suas atribuições, invadindo a esfera de competência uns dos outros.

O projeto de lei em análise institui obrigação às concessionárias de serviço público de transporte de passageiros, tal como, obrigá-las à realizar o embarque e desembarque de passageiros com mobilidade reduzida em plataformas móveis, obrigação esta que não fora prevista no respectivo contrato de concessão, violando, deste modo, não apenas as atribuições do Poder Executivo, mas também direitos do particular concessionário.

Some-se ao fato de que, como devidamente apontado no parecer nº 1021/2009 deste Instituto, no que tange às atividades delegadas, o projeto de lei ainda viola o art. 23, III da Lei nº 8.987/95, visto que é papel do Poder Executivo, e não do Poder Legislativo, eleger as condições à execução dos contratos com as concessionárias que prestam tais serviços.

Corroborando o presente entendimento trazemos à colação a seguinte decisão:

**"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.]**

Tendo em vista o conteúdo da presente propositura, percebe-se que, além de violar o princípio da separação de poderes, revela-se verdadeira lei de efeitos concretos, tratando-se de medida tipicamente executiva, a qual não cabe à Câmara dispor através da sua atividade legiferante.

Com efeito, determinadas matérias se inserem no rol do que se

convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre este princípio constitucional é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais." (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Ademais, conforme reiteradamente manifestado por este Instituto, as ações que concretizam atos inerentes à gestão administrativa, envolvendo etapas como planejamento, direção, organização e execução de atos de governo, que se traduzem criação de programas de governo, bem como as que criam atribuições ou despesas para órgãos do Poder Executivo, não podem ser objeto de propositura deflagrada pelo Poder Legislativo o que, em última análise viola o princípio da separação das funções do Poder.

Sobre o tema, confira-se o Enunciado IBAM nº 02/2004:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados".

Não obstante o projeto de lei em tela não mereça prosperar por representar violação ao postulado da separação dos poderes, ante a importância da acessibilidade da pessoa com mobilidade reduzida, nada

impede (aliás, recomendável que assim se proceda) que o Legislativo, no exercício do seu poder de fiscalizar, venha a perquirir perante o Executivo quais as medidas estão sendo tomadas para a garantia deste direito.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso  
Magno  
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 06 de dezembro de 2018.