

PARECER Nº 351/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 42.519/2024

Autoria: Vereador Adevair Cabral.

Ementa: DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE BEBEDOUROS PÚBLICOS EM TODOS OS TERMINAIS DE ÔNIBUS NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ.

I - RELATÓRIO

Nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, passa-se a analisar os aspectos legais, constitucionais, regimentais e técnicos do processo legislativo de nº 42.519/2023, de autoria do Vereador Adevair Cabral, dispondo sobre a obrigatoriedade de instalação de bebedouros nos terminais de ônibus do Município de Cuiabá.

Com efeito, o Parlamentar justifica a proposição evidenciando que *“Com o objetivo de apresentar uma solução para o excesso de calor que sempre faz em nossa Cidade Cuiabá, através desta propositura busco dar mais saúde e conforto a nossa população que ficam a espera do transporte público nos terminais de ônibus e sempre com muita sede, e devido ao calor constante e ao grande fluxo de pessoas dentro destes referidos terminais na qual a situação fica mais complicada e causando até desidratação aos usuários dentro destes terminais.”*

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Prefacialmente, importante destacar que este exame cinge tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base a documentação acostada nos autos, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, nos termos do inciso I do artigo 49 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Ainda, ressalta-se que o presente processo teve tramitação regular e em conformidade com o processo legislativo constitucionalmente previsto, bem como com as demais legislações pertinentes, em especial o Regimento Interno.

Pois bem.

A proposição legislativa em comento tem como escopo a redução de danos à saúde e ao bem-estar dos usuários do transporte coletivo no âmbito desta urbe, garantindo o fornecimento de água potável para a hidratação destes indivíduos, mitigando também os efeitos danosos de eventuais distorções socioeconômicas que podem atingir os



hipossuficientes e impossibilitar a compra do suprimento indispensável para a manutenção da qualidade de vida humana, precipuamente em relação os usuários recorrentes da rede pública de transporte municipal.

Com efeito, o projeto baseia-se na determinação de que os terminais instalem bebedouros com água filtrada e gelada, de uso comum e sem ônus, devendo a instalação ser providenciada em local adequado e de fácil acesso, parâmetros para a garantia de efetividade da medida proposta.

Em análise, verifica-se que a proposição, de fato, se insere no escopo da municipalidade, em razão de se tratar de genuíno **interesse local**. Isso porque, conforme o disposto no **Art. 4º, I da Lei Orgânica 01/1990**, inclui-se na competência do Município de Cuiabá:

*I - Dispor sobre assunto de **interesse local** [...]*

Nesse sentido:

Art. 5º *Ao município de Cuiabá cabe, sem prejuízo da competência da União e do Estado, observando normas de cooperação estabelecidas por lei complementar federal:*

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração dos setores desfavorecidos;

Assim, a expressão semântica do conceito destacado no aludido Artigo 4º revela que toda matéria dotada de substancial reflexo no cotidiano da urbe, se acobertada pela repartição constitucional de competências, satisfaz o requisito do interesse, ainda que seus efeitos circunscrevam os limites do local primordialmente interessado, perspectiva endossada pelas diretrizes decisórias emanadas pela Suprema Corte:

*deve-se entender como interesse local, no presente contexto, aquele inerente às necessidades imediatas do Município, mesmo que possua reflexos no interesse regional ou geral [ADI 3.691, voto do rel. min. **Gilmar Mendes**, P, j. 29-8-2007, DJE 83 de 9-5-2008.]*

Ultrapassado tal ponto, é certo que, de antemão, a perquirição do conteúdo proposto erige aparente objeção à legitimidade do proponente para a deflagração do processo legislativo, eis que a renitência apresentada contra projetos de lei de iniciativa parlamentar capazes de influenciar o dispêndio de recursos do erário revela a embrionária fase de aplicação do **Tema 917 do Supremo Tribunal Federal**, em que se pacificou o tema, a partir da 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, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).



Nesse espeque, não há que se falar em vícios na fase introdutória do processo, dada a inexistência de contrariedade a qualquer reserva legal ou constitucional da matéria. O que se tem nas regras de iniciativa e competência são comandos restritivos concernentes a hipóteses específicas, **não observadas no caso** em análise, senão veja-se o disposto na Lei Orgânica do Município:

Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - Criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

II - Servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

O cotejo entre o tópico sugerido pelo nobre Vereador e o rol taxativo da Lei Orgânica Municipal revela que, considerando que **não se trata da criação de cargo, emprego ou função na Administração**, tampouco se discorre sobre **servidores públicos, estrutura interna das secretarias ou acerca de matéria orçamentária**, afasta-se, indubitavelmente, qualquer constatação de entraves ao projeto. Nessa linha, não resta alternativa distinta da interpretação declarativa de que ***a proposição, neste ponto, está consonante as prerrogativas conferidas ao parlamentar*** municipal.

Com relevo, há confirmação jurisprudencial de que a inteligência **do Artigo 61, § 1º, I da CF 88**, que dispõe sobre a competência privativa do Presidente da República –e, por dever de simetria, do Prefeito Municipal– não impede a deflagração processo legislativo de tal natureza, uma vez que a determinação da instalação de tais utensílios não guarda relação com quaisquer itens do rol restritivo:

Sob a ótica do STF em sede de repercussão geral, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trate da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos - Hipótese na qual a criação de obrigação consistente em instalar bebedouros de água na orla da lagoa central não se inscreve em nenhuma das situações indicadas no art. 66, III, a a i, da Constituição Estadual e que têm simetria com o art. 61, § 1º, da CF, motivo pelo qual não há vício de iniciativa



parlamentar a ser pronunciado.

Não bastasse a propensão do projeto em passar pelo crivo de validade jurídica na pirâmide escalonada de normas, destaca-se a elevada monta principiológica intrínseca aos preceitos ora observados, já que estes direcionam a atenção a providências que, nada obstante sejam de simples execução, estão hodiernamente negligenciadas, violando o compromisso Constitucional de proteção à dignidade da pessoa humana, esculpido como fundamento da República Federativa do Brasil que norteia a expressão de todos os Direitos e Princípios Fundamentais e, na lição de José Afonso da Silva, transcende o plano jurídico-principiológico e ascende ao status de valor inerente à condição humana:

“Poderíamos até dizer que a eminência da dignidade da pessoa humana é tal que é dotada ao mesmo tempo da natureza de valor supremo, princípio constitucional fundamental e geral que inspiram a ordem jurídica. Mas a verdade é que a Constituição lhe dá mais do que isso, quando a põe com fundamento da República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito. Se é fundamento é porque se constitui num valor supremo, um valor fundante da República, da Federação, do País, da Democracia e do Direito. Portanto, não é apenas um princípio da ordem jurídica, mas o é também da ordem política, social, econômica e cultural. Daí sua natureza de valor supremo, porque está na base de toda a vida nacional.”

Ademais, a despeito do projeto implicar em aumento de despesa, tem-se que, esta hipótese, *per se*, não condiciona sua validade à presença do estudo de impacto financeiro, já que a ausência de tais estimativas e da declaração do ordenador de despesa, consoante pacífica orientação jurisprudencial, apenas impede a concretização de seus efeitos no exercício da entrada em vigor, senão veja-se:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.



CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da **legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade**. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. (STF - ADI: 6102 RR, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 21/12/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 10/02/2021)

Nesse espeque, para garantia da conformidade da propositura, **sugere-se a supressão do prazo de 60 dias para a implementação das medidas ora alvitradas**, com base na impossibilidade de previsão das dotações orçamentárias específicas para o atendimento de tais finalidades, de forma que a instalação dos objetos fica condicionada ao desenvolvimento de regular processo legislativo orçamentário com as previsões e estimativas legalmente exigidas.

No mesmo sentido, é imprescindível que a proposição se abstenha de promover interferências indevidas na gestão administrativa operacionalizada pelo gestor municipal, razão **pela qual se recomenda a supressão integral do Artigo 2º do texto**, já que as ações nele contidas são típicas do Senhor Prefeito e, na esteira dos argumentos já aduzidos, precipuamente no que tange a aplicação do Tema 917 do STF, a manutenção de tais preceitos tem o condão de fulminar a validade do projeto por violação da reserva de iniciativa e afronta ao princípio da separação dos poderes, esculpido no Artigo 2º da Carta Magna. Nessa linha:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 6.277, de 25.05.22, de Catanduva, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a instituição de programa educacional de prevenção à violência doméstica (Lei Maria da Penha). Vício de iniciativa. Cabe privativamente ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico, atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração local. Presença do vício apontado, apenas em relação aos arts. 3º; 4º e parágrafo único do art. 5º da Lei Municipal nº 6.277/22. Organização administrativa. Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas. Além de interferir na gestão administrativa. Matéria de gestão administrativa. Afronta à separação dos poderes. Reconhecimento de inconstitucionalidade desses dispositivos, por vício de iniciativa afronta à separação dos poderes, por afronta aos arts. 5º, 4, 24, § 2º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente, em



parte. (TJ-SP - ADI: 21462007320228260000 SP 2146200-73.2022.8.26.0000, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 26/10/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 01/11/2022)

Na mesma direção:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo.

2. Direito Constitucional.

3. Representação de inconstitucionalidade. Art. 2º da Lei 6.048/2016, do Município do Rio de Janeiro. Iniciativa parlamentar. Interferência na gestão de contratos de gestão celebrados pelo Poder Público e as Organizações Sociais. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente pelo Órgão Especial do TJRJ.

4. O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre matéria afeta à reserva de administração, como aquela atinente à gestão de contratos celebrados pela Administração Pública. Precedentes. (STF - ARE: 1337997 RJ 0058434-16.2019.8.19.0000, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 23/11/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 01/12/2021)

Com base nos argumentos expostos, opina-se pela aprovação do projeto com emenda supressiva em parte do **Artigo 1º** e na integralidade do **Artigo 2º** da proposição.

2. REGIMENTALIDADE.

O projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto não atende totalmente os requisitos de redação dos atos normativos estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998 merecendo emendas de redação, junto as supressões já sugeridas.

EMENDA 01: DE REDAÇÃO, para garantia da coerência e coesão textual de acordo com as regras ortográficas e gramaticais da norma-padrão da Língua Portuguesa:

Art. 1º Para atender as necessidades dos munícipes, serão instalados bebedouros em todos os terminais de ônibus no Município de Cuiabá, permitidos os do tipo industrial, com água potável, filtrada e gelada, sendo vedada a cobrança pela utilização.

Parágrafo Único. Os terminais contarão com a quantidade mínima de 01 bebedouro para cada grupo de 100 pessoas, respeitada a lotação máxima de cada unidade e a adequação



das áreas de instalação, garantindo a manutenção do fluxo desembaraçado e ininterrupto de usuários.

EMENDA 02: SUPRESSIVA, de todo o Artigo 2º do texto, a fim de garantir a juridicidade da propositura, com base nos motivos já sublinhados no exame da matéria.

Com a alteração, passa o Artigo 3º a ser numerado como Artigo 2º.

4. CONCLUSÃO.

Pelo exposto, o parecer desta comissão é pela aprovação do presente projeto.

5. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDAS SUPRESSIVA E DE REDAÇÃO.

Cuiabá-MT, 13 de março de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 370037003900310035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Lilo Pinheiro (Câmara Digital)** em 14/03/2024 13:00

Checksum: **48333388ADF2E11B1E0DBD03A9BD9A70C578ECB3E96C23B1D933092CA9595C8B**

