

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PL: 184/2024.

AUTORIA: Ver. Allan Campelo.

EMENTA: "Autoriza" a circulação de veículo Particular transportando pessoas com transtorno do espectro autista nas faixas exclusivas para ônibus no município de Manaus e dá outras providências.

PARECER

PROJETO DE LEI QUE "AUTORIZA" A CIRCULAÇÃO DE VEÍCULO PARTICULAR TRANSPORTANDO PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA NAS FAIXAS EXCLUSIVAS PARA ÔNIBUS NO MUNICÍPIO DE MANAUS - INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES COLIMADO NO ART. 2º DA CF/88 - LEI AUTORIZATIVA - AUSÊNCIA DE IMPERATIVIDADE NORMATIVA - PREJUDICIALIDADE DE PROJETO DE LEI IDÊNTICO A OUTRO EM TRAMITAÇÃO - ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE - PARECER DESFAVORÁVEL.

1. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de autoria do Ver. Allan Campelo, que autoriza a circulação de veículo particular transportando pessoas com transtorno do espectro autista nas faixas exclusivas para ônibus no município de Manaus.

O nobre parlamentar justifica que o intuito central desta proposta é facilitar o



PROCURADORIA LEGISLATIVA

deslocamento dessas pessoas, proporcionando um transporte mais rápido e eficiente, especialmente em situações de necessidade urgente ou para garantir maior comodidade e acessibilidade.

Deliberado em 20/05/2024 e distribuído para parecer em 21/05/2024.

É o relatório, passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, ressalta-se que esta Procuradoria emite parecer de natureza opinativa, analisando apenas a constitucionalidade e a legalidade das proposituras, sem adentrar a questão de mérito.

Cuidam os presentes da solicitação de parecer sobre o Projeto de Lei que consiste em uma autorização aos veículos particulares, tendo como objetivo dar assistência aos cidadãos que possuem transtorno do espectro autismo na cidade de Manaus.

Segue-se então à análise do projeto de lei.

2.1 Da inconstitucionalidade de projeto de lei municipal de iniciativa parlamentar que trata de sistema viário urbano, eis que se trata de matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

O objeto da propositura é possibilitar a circulação de veículos particulares transportando pessoas com transtorno do espectro autista nas faixas exclusivas de ônibus no município de Manaus.

De fato, **a matéria aborda assunto de caráter administrativo** e de gestão da coisa pública, inerente à função executiva, especialmente, o trânsito nas vias urbanas.

A Constituição Estadual, seguindo as diretrizes da Constituição Federal, atribui a um Poder competências próprias, insuscetíveis de invasão por outro.

Assim, ao Poder Executivo são outorgadas atribuições típicas e ordinárias da função administrativa. Em essência, a separação ou divisão de poderes:

“Consiste em confiar cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva e jurisdicional) a órgãos diferentes (...)



PROCURADORIA LEGISLATIVA

A divisão de Poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: (a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função (...); (b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação” (José Afonso da Silva. Comentário contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2006, 2ª ed., p. 44).

Se, em princípio, a competência normativa é do Poder Legislativo, certas matérias por caracterizarem assuntos de natureza eminentemente administrativa são reservadas ao Poder Executivo em espaço que é denominado reserva da Administração. Neste sentido, enuncia a jurisprudência:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...)” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

No presente caso, foi indevidamente adentrada a reserva da Administração Pública, pois compete ao Poder Executivo o exercício de sua direção superior, a prática de atos de administração típica e ordinária, a edição de normas e a disciplina de sua organização e de seu funcionamento, imune a qualquer ingerência do Poder Legislativo.

A jurisprudência dos tribunais reiteradamente tem decidido nesse mesmo sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - REGULAMENTAÇÃO DE TRÂNSITO DE VEÍCULOS NO ÂMBITO MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO - SUSPENSÃO LIMINAR. É relevante a



PROCURADORIA LEGISLATIVA

arguição de invalidade de lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo local, que trata de sistema viário urbano, eis que se trata de matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. (ADI 63028/2006, DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO, ÓRGÃO ESPECIAL, Julgado em 26/10/2006, publicado no DJE 25/01/2007). [Destacamos]

Isto posto, embora elogiável a proposta do nobre vereador, a proposta *sub examine* destoa do princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes, pois versa sobre matéria de competência do Poder Executivo e representa indevida ingerência na Administração Pública.

Nesse sentido, vislumbra-se a incidência de inconstitucionalidade por violação ao art. 2º da CF/88, além do art. 14 da Lei Orgânica do Município (Loman), que assim dispõem:

CF, Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

LOMAN, Art. 14. O Governo Municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si.

Para mais, traz-se à baila o que prevê o artigo 80 da LOMAN, que trata das atribuições do Prefeito:

Art. 80. É da competência do Prefeito:

VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

(...)

2.2 Da antijuridicidade da lei autorizativa.

De mais a mais, cabe mencionar que a presente propositura apresenta indícios de lei autorizativa de iniciativa parlamentar, o que representa uma antijuridicidade, visto que não dá suporte à norma que deva ser cumprida por outrem, mas mera faculdade



PROCURADORIA LEGISLATIVA

(não solicitada por quem de direito) que pode ou não ser efetivada pelo sujeito executante.

Na realidade, por não ser normativa, a matéria veiculada nesses instrumentos processuais nem pode ser chamada de lei, pois essa, diferentemente, é dotada de características como a imperatividade, a coercibilidade, a generalidade e a abstratividade. Segundo Carvalho (2007, p.66), a lei possui características fundamentais, quais sejam: “coerção potencial e conteúdo de justiça”. Diz também que é ainda “dotada de sanção jurídica de imperatividade”.

Nesse sentido, merece realce como, nas Lições Preliminares de Direito, Reale (2002, p.163) esclarece o significado jurídico de lei:

*“Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela **introduz algo de novo com caráter obrigatório** no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples ato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.”*
(grifo nosso)

Com efeito, se a lei deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, e o projeto autorizativo consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, depreende-se que tais proposições são antijurídicas por natureza, constituindo letra morta.

Por não dispor de **coercibilidade**, infere-se também que não há sequer possibilidade de cobrança efetiva ou de ação punitiva e sancionadora em face de descumprimento, visto que não há ao menos cenário plausível de eventual violação.

Geralmente, a apresentação de proposição de lei autorizativa por parlamentares tem a finalidade de tentar contornar o vício de iniciativa, fazendo que seja aprovado preceito legal que não obriga, mas apenas autoriza o Poder Executivo a realizar determinada ação. Segundo o consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Márcio Silva Fernandes (2007),



PROCURADORIA LEGISLATIVA

*Embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a Constituição não menciona que a iniciativa privativa do Presidente da República restringe-se às leis impositivas. Dessa forma, qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1º, da Constituição, **como os projetos autorizativos, é inconstitucional**, obrigando ou não o Poder Executivo. (grifo nosso)*

No mesmo diapasão, segue entendimento de inconstitucionalidade e injuridicidade em projetos autorizativos apreciados pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC), editada na Súmula de Jurisprudência n. 1 (1994), da seguinte forma:

Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.

Dessa forma, considerando a antijuridicidade da lei autorizativa, bem como a matéria versada que é inerente à atividade típica do Poder Executivo, de natureza organizacional da Administração Pública, que compreende o planejamento, a organização e a direção de serviços públicos da Administração e, portanto, da esfera própria da atividade do Administrador Público, constata-se a inconstitucionalidade da proposta.

2.3 Da prejudicialidade do presente Projeto de Lei nº 184/2024.

Importa mencionar que a proposição encontra-se prejudicada também pelo Regimento Interno desta Augusta Casa, uma vez que já existe Projeto de Lei idêntico em tramitação (PL nº 600/2023), o que fere o art. 175 do RICMM:

Art. 175. Consideram-se prejudicadas:

I – a discussão e votação de qualquer projeto:

a) semelhante a outro considerado inconstitucional de acordo com parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação;

b) idêntico a outro que já tenha sido rejeitado ou vetado;



PROCURADORIA LEGISLATIVA

c) idêntico a outro já aprovado, ouvida, nesse caso, para sua tramitação ou não, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação;

II – a proposição que tiver substitutivo aprovado;

III – a emenda em sentido absolutamente contrário ao de outra já aprovada;

IV – o requerimento com a mesma ou oposta finalidade de outro já aprovado. Parágrafo único.

Proposição idêntica à outra que esteja em tramitação ou idêntica à lei não será deliberada pelo Plenário e deverá ser arquivada, por despacho do Presidente, procedida à devida comunicação ao autor.

Logo, diante de todo o exposto, vislumbra-se óbice à tramitação da proposta.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando a invasão da competência do Executivo, e considerando ainda a antijuridicidade de projetos de lei autorizativos e a prejudicialidade presente no Projeto de Lei nº 184/2024, opina-se de forma desfavorável à sua tramitação.

Manaus, 23 de maio de 2024.

Eduardo Terço Falcão
Procurador

Lorena Barroncas Amorim
Gerente do Departamento de Apoio Jurídico

Ane Caroline Cunha Gomes
Estagiária de Direito





CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus



Documento 2024.10000.10032.9.032733

Data 07/06/2024

TRAMITAÇÃO

Documento Nº 2024.10000.10032.9.032733

Origem

Unidade PROCURADORIA LEGISLATIVA
Enviado por EDUARDO TERCO FALCAO
Data 07/06/2024

Destino

Unidade PROCURADORIA GERAL

Despacho

Motivo ANÁLISE E PROVIDÊNCIAS
Despacho PARA DESPACHO DO
PROCURADOR-GERAL





PROCURADORIA GERAL

PL: 184/2024.

AUTORIA: Ver. Allan Campelo.

EMENTA: "Autoriza" a circulação de veículo Particular transportando pessoas com transtorno do espectro autista nas faixas exclusivas para ônibus no município de Manaus e dá outras providências.

INTERESSADO: 2ª Comissão de Constituição e Justiça - CCJ

DESPACHO

Acolho, por suas jurídicas razões, o bem lançado pronunciamento do ilustre Procurador **Dr. EDUARDO TERÇO FALCÃO**, com base nos seus jurídicos fundamentos.

Sendo este o entendimento desta Procuradoria Geral.

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL, em Manaus, 10 de junho de 2024.

DANIEL RICARDO DO CARMO RIBEIRO FERNANDES

Procurador Geral da Câmara Municipal de Manaus





CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus



Documento 2024.10000.10032.9.032733

Data 07/06/2024

TRAMITAÇÃO
Documento Nº 2024.10000.10032.9.032733

Origem

Unidade PROCURADORIA GERAL
Enviado por GABRIELLE COSTA PASCARELLI
LOPES
Data 10/06/2024

Destino

Unidade 2ª. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E REDAÇÃO
Aos cuidados de KARIME PRINCIPAL DE OLIVEIRA
RIBEIRO

Despacho

Motivo ANÁLISE E PROVIDÊNCIAS
Despacho ENVIADO PARA ANÁLISE E
PROVIDÊNCIAS

